

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

Riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja prosessi kunnallisessa palvelutuotannossa ISO 31000 – standardin näkökulmasta – Case Tampereen Avopalvelut

Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma
Pro gradu -tutkielma
Helmikuu 2016
Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Jarkko Vesapuisto

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Tekijä:	Vesapuisto, Jarkko
Tutkielman nimi:	Riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja prosessit kunnallisessa palvelutuotannossa ISO 31000-standardin näkökulmasta – CASE Tampereen Avopalvelut
Pro gradu –tutkielma:	77 sivua, 2 liitesivua
Aika:	Helmikuu 2016
Avainsanat:	Riskienhallinta, ISO 31000 –standardi, kuntasektori, riskienhallinnan viitekehys, riskienhallinnan organisointi, riskienhallinnan prosessi

Kuntasektorin riskienhallinnan sääntely ja ohjeistus on ollut viimeisten vuosien aikana murroksessa. Kuntien riskienhallintaan on haluttu kiinnittää enemmän huomioita, sillä nykyisellään se ei ole kaikilta osin vastannut talouden tuomiin haasteisiin kokonaisvaltaisesti. Riskienhallinnan kokonaisvaltaisuutta pyritään usein hahmottamaan jonkin laaditun viitekehysten avulla. Tunnetuimpia ovat COSO ERM - ja ISO 31000 – viitekehukset.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin kunnallisen palvelutuottajan riskienhallinnan periaatteita, puitteita ja prosessia käsitteellisen ISO 31000 riskienhallintastandardin näkökulmasta. Tutkielman kohdeorganisaatioksi valikoitui Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystalouden tuottava Avopalvelujen tuotantoalue.

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää miten Avopalvelujen riskienhallinta on organisoitu ja mahdollistaako se nykyisellään riskien kokonaisvaltaisen hallinnan. Tutkimuksessa ei pureuduttu yksittäisiin taloudellisiin ja toiminnallisiin riskeihin, vaan tavoitteena oli saavuttaa tutkittavasta ilmiöstä kohdeorganisaatioissa kokonaiskuva. Kokonaiskuvan avulla oli mahdollista selvittää sitä, miten riskienhallinnan problematiikka näyttäytyy kunnallisessa palvelutuotannossa. Tutkimusaineisto kerättiin temahaastatteluin sekä kyselylomakkeella.

Tutkimustulosten perusteella Avopalvelujen riskienhallinta ei vielä toistaiseksi mahdollista kokonaisvaltaista riskienhallintaa periaatteiden, puitteiden ja prosessien näkökulmasta. Keskeisimmät kehittämisalueet ilmenevät viestinnässä ja tiedonvaihdossa, riskien tunnistamisessa sekä toimintaympäristön ja viitekehysten tarkastelussa ja arvioinnissa. Niukoista voimavaroista johtuen henkilöstön osaamisen kehittämisellä voidaan vaikuttaa merkittävästi Avopalvelujen riskienhallinnan viitekehysten jalkauttamiseen ja vakiinnuttamiseen käytännön tasolle. Mainittavaa on, että tutkielman laatimisen aikana Avopalvelut on ottanut merkittäviä askelia kohti kokonaisvaltaisempaa riskienhallintaa.

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	5
1.1. Tutkimusaiheen esittely ja aiherajaus.....	5
1.2. Tutkimusongelma ja –tavoite	8
1.3. Tutkimuksen rajaukset ja kohdeorganisaatio	10
1.4. Tutkimusote ja -menetelmä	12
1.5. Aiemmat tutkimukset aihealueesta.....	14
2. TEOREETTINEN KEHYSTYS.....	17
2.1. Valvontaongelman yleinen tausta	18
2.2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sääntely ja ohjeistus murroksessa	21
2.3. Sisäinen valvonta kunnassa	25
3. ISO 31000 –RISKIENHALLINTASTANDARDI.....	27
3.1. ISO 31000 keskeiset käsitteet ja mahdollisuudet	28
3.2. Keskeisten käsitteiden ja periaatteiden kytkentä Tampereen kaupungissa	29
3.3. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan viitekehyksen luominen	33
3.4. Kokonaisvaltaisen riskienhallintaprosessin vaatimukset	39
4. AVOPALVELUJEN RISKIENHALLINTA.....	45
4.1. Riskienhallinnan asema Avopalveluissa	46
4.2. Periaatteet ja tavoitteet	47
4.3. Viitekehys.....	49
4.3.1. Riskienhallinnan vastuut	49
4.3.2. Riskienhallintapolitiikka	51
4.3.3. Toimintaympäristö	52
4.3.4. Resurssit	55
4.3.5. Viitekehyksen tarkastelu, arviointi ja informaatiokanavat avopalveluissa...58	
4.4. Riskienhallintaprosessi.....	61
4.4.1. Riskienarviointi avopalveluissa	64
5. YHTEENVETO	66
5.1. Tutkimusongelmiin vastaaminen	66
5.2. Tutkielman arviointi	71
5.3. Jatkotutkimusehdotukset	72
6. LÄHTEET	74
LIITE: KYSELYLOMAKE TUOTANTOYKSIKÖIDEN RISKIENHALLINNAN YHDYSHENKILÖILLE	78

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Terveysthuoltomenot 1995-2012, Milj euroa.	8
Kuvio 2. Avopalvelujen organisaatio ja tuoteryhmät	11
Kuvio 3. Päämies-agentti-suhteet yksityisellä ja julkisella sektorilla	20
Kuvio 4. Riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja prosessi	33
Kuvio 5. Avopalvelujen riskienhallinnan vastuut ja tehtävät	58
Kuvio 6. Laatutoiminnan, riskienhallinnan ja valmiussuunnittelun kokonaisuus	68

1. Johdanto

1.1. Tutkimusaiheen esittely ja aiherajaus

Tämä Pro gradu -tutkimus on osa suomalaista kuntasektoria koskevaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tutkimusalaa ja ottaa osaa keskusteluun kuntien riskienhallinnan nykytilaan ja siihen liittyvään problematiikkaan. Tutkimusaihetta tarkastellaan siitä syystä, että aihetta on vielä tutkittu varsin vähän ottaen huomioon hallituksen jo vuoden 2012 kuntalain osittaisuudistuksen yhteydessä sitä kohtaan saama kritiikki (Oulasvirta ym., 3/2014, katso myös HE 24/2012 vp).

Suomalainen kuntasektori on ollut viimeisten vuosikymmenten ajan sekä toiminnallisessa että taloudellisessa murroksessa. Muun muassa valtionosuus- ja verojärjestelmät ovat olleet jatkuvan uudistus- ja selvitystyön alla 1993 vuoden alusta alkaen. (Helin 2010) Kuntatalouden kiristymiseen ja liikkumavaraan ovat vaikuttaneet muun muassa Suomen väestön ikääntyminen ja julkisen velan kasvu, jotka ovat pakottaneet valtionhallintoa ja kuntia etsimään uudenlaisia palvelurakenneratkaisuja ja toimintatapoja turvataksaan myös tulevaisuudessa sille laissa säädetyt tehtävät. Helinin (2010) mukaan kuntien valtion rahoitusosuudet peruspalvelujen järjestämisessä ovat pienentyneet samalla, kun kuntien tehtäviä on jatkuvasti lisätty. Valtion rahoitusosuuden pienentymisen taustalla ovat valtionosuuden leikkaukset sekä tekemättä jääneet tai osittain tehdyt indeksitarkistukset, jotka ovat kiristäneet kuntien taloutta entisestään.

Valtionhallinnon tasolla kuntien talous- ja toimintaedellytyksiä on pyritty kehittämään muun muassa vuonna 2012 toteutetulla kuntalain osittaisuudistuksella, jossa kuntalain taloussäännöksiä uudistettiin melko voimakkaasti. Lisäksi toukokuussa 2015 astui voimaan uusi kuntalaki (410/2015), josta hallitus antoi esityksensä uudeksi laiksi marraskuussa 2014 (HE 268/2014 vp). Tämän lisäksi valtakunnallisen sosiaali- ja terveystoimen (SOTE) uudistuksen lopullisia ratkaisuja ja päätöksiä odotetaan kunnissa tiiviisti.

Edellä mainittujen uudistusten lisäksi peruskunnan talouden tarkastelun sijaan kunnissa siirrytään edellä mainitun lakiuudistuksen myötä yhä voimakkaammin koko

kuntakonsernin taloudellisen aseman huomioimiseen. Tämä ilmenee muun muassa kuntalain 110§:n 1 momentissa (410/2015), jonka mukaan seuraavan kalenterivuoden talousarviota hyväksyessään valtuuston on otettava koko kuntakonsernin taloudelliset vastuut ja velvoitteet huomioon. Lakiuudistuksen myötä alijäämän kattamisvelvollisuus (110.3§) ulotettiin koskemaan myös kuntayhtymiä (410/2015, 110.6§). Erityisen vaikeassa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyn käynnistyminen voi tapahtua jatkossa myös kunnan ja kuntakonsernin rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta määrittelevien tunnuslukujen niin osoittaessa. Nämä tunnusluvut lasketaan aiemmasta poiketen kuntakonsernin taseesta. Arviointimenettelystä säädetään nykyisen kuntalain mukaan 118§:ssä. Kuntakonsernin näkökulman tuomista osaksi arviointimenettelyn käynnistäjänä hallituksen esityksessä (HE 268/2014 vp, 245) perustellaan sillä, että se antaa kunnan talouden kokonaisuudesta luotettavamman kuvan. Tämä voidaan nähdä luonnollisena ja samalla välttämättömänä kehityssuuntana oikean ja riittävän tiedon tulkitsemiseksi.

Koska kunnat tuottavat yhä enemmän palveluja peruskunnan ulkopuolella, myös riskienhallinnan merkitys kunnissa on kasvanut tämän myötä. Tehtävien eriytymisen seurauksena myös huomattava osa kuntien velkataakasta on siirtynyt peruskunnan ulkopuolelle, joten riskien tarkastelu vain peruskunnan tasolla ei anna riittävää kuvaa kunnan riskeistä. (HE 268/2014 vp, 145)

Kuntien muodostaessa yhä monimuotoisempia ja suurempia konserneja, on syntynyt tarve strategisen suunnittelun ja omistajaohjauksen vahvistamiselle. Juuri kuntien toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat johtaneet kunta- ja palvelurakenteiden eriytymiseen, mikä osaltaan lisää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitystä kunnissa. Uuden kuntalain perusteluissa todetaankin, että kunnan toiminnan riskit on otettava huomioon kokonaisvaltaisesti. (HE 268/2014 vp, 166-167) Näin ollen ainoastaan omaisuuden vakuuttaminen vahinkoriskeiltä ei ole nykypäivän kuntaorganisaatioissa ja palvelutuotannossa riittävää.

Iso-Britanniassa riskienhallinnan merkitystä ja tarkoitusta julkisia palveluja tuottavissa organisaatioissa on lähestytty palvelutuotannon näkökulmasta. National Audit Office (NAO) on kansallisille julkisia palveluja tuottaville organisaatioille kohdistamassaan

tutkimuksessaan (2000, 36-37) maininnut riskienhallinnan vaikuttavan julkisyhteisöjen tuloksellisuuteen muun muassa seuraavin tavoin:

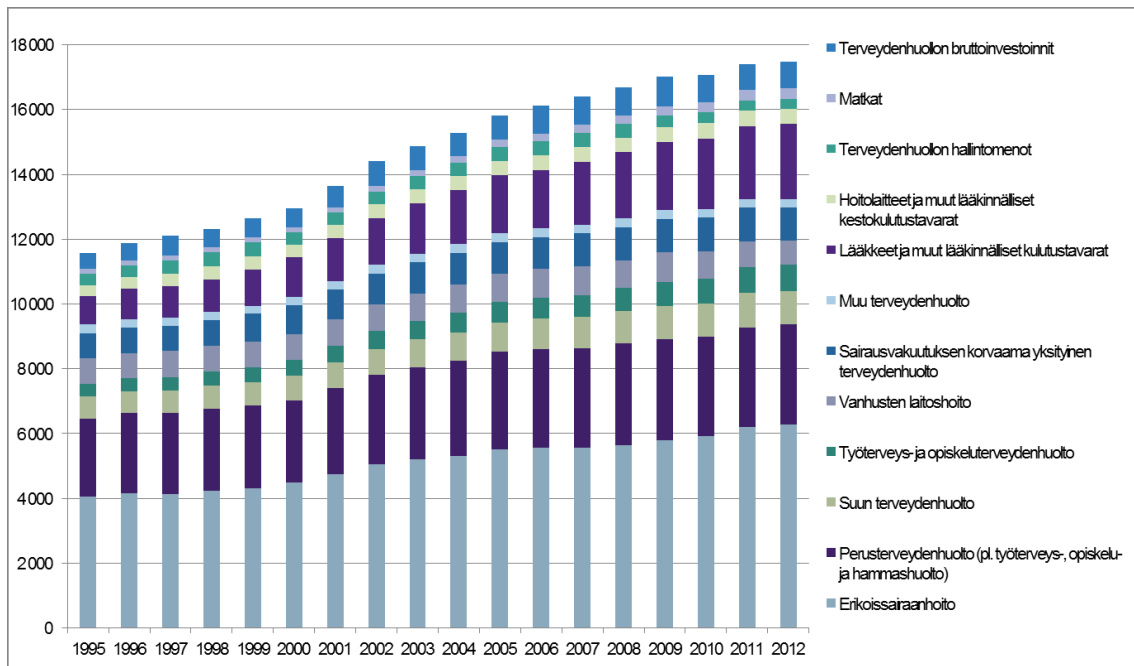
- Palvelujen laatu ja tuottaminen paranevat, kun tunnistetut riskit arvioidaan ja tehdään tarvittavat toimenpiteet niiden hallitsemiseksi.
- Muutostilanteiden hallinta kohenee. Esimerkiksi muutoksiin palvelujen kysynnässä ja/tai resursseissa voidaan varautua erilaisilla varasuunnitelmillä
- Resurssien käyttö tehostuu, kun resursseja voidaan kohdentaa riskittömimmiltä alueilta niille alueille, jotka vaativat suurempaa huomiota.
- Projektien hallinta paranee, kun riskisimmät toimintoalueet tunnistetaan ja voimavarat kohdennetaan vastuussa oleville osapuolille. Näin pystytään paremmin myös ennustamaan projektien onnistuminen.
- Vähentää resurssien hukkausta ja väärinkäytöksiä sekä parantaa niin kutsuttua ”vastiketta verorahoille” -ajattelua. Tämä kuuluu tehokkaaseen riskienhallintaan ja edellyttää säännöllistä tuloksellisuusmittareiden käyttöä.
- Innovaatioiden, jotka vaikuttavat palvelutuotannon tehokkaampaan tai muutoin parempaan toimintatapaan, käyttöönotto nopeutuu ja paranee, kun mahdollisuudet ja niihin liittyvät riskit voidaan tunnistaa ja arvioida.

Hallituksen työryhmä arvioi jo vuonna 2011 kuntalain osittaisuudistuksen yhteydessä, että sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen puutteet ovat kunnissa ilmeisiä. Samalla työryhmä korosti riskienhallinnan merkitystä osana sisäisen valvonnan menettelyjä. Palvelutuotannon siirtyessä yhä enemmän peruskunnan ulkopuolisille tahoille, on kuntien taloudesta samalla siirtynyt suuri osa kunnan ulkopuolelle. (HE 24/2012 vp, 4) Toisin sanoen kyse on toimivan johdon ja omistajien eriytymisestä, jota varsin usein kuvataan päämies-agentti –teorialla. Myös tässä tutkimuksessa käsitellään lyhyesti päämies-agentti –teorian mukaisia valtasuhteita tutkimuksen kohdeorganisaation näkökulmasta.

Tutkimus käsittelee Tampereen kaupungin Avopalvelujen tuotantoalueen riskienhallinnan periaatteita, puitteita ja prosessia. Vaikka kyse ei olekaan kaupungin ulkopuolella toimivasta organisaatiosta, eikä näin ollen teorian perinteisessä merkityksessä sisällä johdon eriytymistä, tutkimuksesta olennaisen tekee sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tärkeys nykypäivän suomalaisessa yhteiskunnassa. Lisäksi sosiaali- ja terveystalouden palvelujen monimuotoisuuden voidaan nähdä edellyttävän aiempaa

kokonaisvaltaisempaa riskienhallintaa. Aihe on lisäksi ajankohtainen meneillään olevan SOTE -uudistuksen sekä terveydenhuoltomenojen yleisen kasvukehityksen näkökulmasta (katso kuvio 1), sillä vaikuttavalla ja toimivalla riskienhallinnalla on mahdollisuus vaikuttaa kuntatalouden menojen kehitykseen ja palvelurakenteiden uudistusten läpiviemiseen.

Riskienhallintaa on perinteisesti alan tutkimuksissa lähestytty COSO-ERM –viitekehyksen näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa riskienhallintaa keskitytään kuitenkin tutkimaan harvemmin kunnissa käytetyn ISO 31000 –riskienhallintastandardin mukaisen käsitteellisen viitekehyksen näkökulmasta. Uudenlaisen näkökulman avulla pyritään kuvaamaan riskienhallinnan problematiikkaa edellä mainitun toimintaympäristön kautta.



Kuvio 1. Terveydenhuoltomenot 1995-2012, Milj euroa. (Matveinen & Knape, 7/2014. THL, www.thl.fi)

1.2. Tutkimusongelma ja –tavoite

Tutkimuksen tarkoituksena on saavuttaa kokonaisvaltainen ymmärrys Tampereen Avopalvelujen tuotantoalueen riskienhallinnan periaatteista, puitteista ja prosessista, ja miten ne suhteutuvat kansainväliseen ISO 31000 –riskienhallintastandardiin nähden. Tavoitteena on kuvata riskienhallintaprosessi ja –menettelytavat kaupungin

konserniohjeista operatiiviseen suunnitteluun ja riskienhallinnan raportointiin ja seurantaan. Samalla tavoitteena on tunnistaa riskienhallinnan yleiseen problematiikkaan liittyviä piirteitä. Jotta avopalvelujen riskienhallinnasta saataisiin kokonaisvaltainen käsitys, tutkimuksessa tarkastellaan organisaation soveltamaa kaupungin yhteistä riskienhallinnan viitekehystä. Tämä edellyttää sen toimintaympäristön kuvaamista, missä sosiaali- ja terveyspalveluja tuottava avopalvelujen organisaatio toimii.

Tämän Pro Gradu -tutkimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi teoreettinen viitekehystys pyritään muodostamaan kokonaisuudeksi, joka koostuu riskienhallintastandardin (ISO, 2011, 31000) mukaisista kokonaisvaltaisuuden tunnusmerkeistä ja edellytyksistä. Standardin sisältöä tarkastellaan kuntasektorin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan luonteen näkökulmasta. Samalla tarkastellaan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan sääntelyä kuntalaissa sekä pohditaan mistä kuntasektorin valvontaongelmassa on oikein kyse.

ISO –standardeja laatii ja ylläpitää International Organization For Standardization (jatkossa ISO), ja tarkemmin ilmaistuna sen standardisointikomitea. Vaikka alan tutkimuksissa 31000 -riskienhallintastandardin tarkastelu kuntasektorilla on ollut vähäistä, sen selkeys ja kattavuus riskienhallinnan käsitteellisenä viitekehyksenä on kiistanon. Väitettä tukee muun muassa Alex Dalin ja Christopher Lajthan (2012, 1) yksiselitteisesti artikkelissaan esiin nostama seikka standardin läpikäymästä monipuolisesta ja huolellisesta arviointityöstä standardin loppuunsaattamiseksi ja hyväksymiseksi. Heidän mukaan 31000 –standardi kävi läpi kolme arviointivaihetta, jonka kussakin vaiheessa kommentteja ja arviointeja tuli useammalta tuhannelta riskienhallinnan ammattilaiselta ja käyttäjältä ympäri maailmaa. Näin ollen on varsin perusteltua todeta, että kyseinen riskienhallintastandardi on kollektiivisesti ja globaalisti hyväksytty kokonaisvaltaisen riskienhallinnan ohjenuoraksi.

Toisin kuin COSO ERM -viitekehys, ISO 31000 –viitekehys ei sisällä tarkkoja määräyksiä ja ohjeistuksia siitä, kuinka riskienhallinta täytyy toteuttaa, vaan on huomattavasti käyttökelpoisempi ja joustavampi. Tämä voidaan nähdä ISO 31000 –viitekehyksen etuna, sillä se antaa mahdollisuuden muokata riskienhallinnasta organisaation tarpeisiin sopivan ilman erityisiä sisältövaatimuksia. Monet riskienhallinnan viitekehukset voivat olla nimittäin liian ohjailevia, jolloin organisaatiot

saattavat tehdä tarpeettomia ja lyhytkantoisia ratkaisuja saavuttaakseen asiat tavoitellulle tasolle. ISO 31000 puolestaan tarjoaa organisaatioille puolueettoman ja sulautuvamman tavan hallita riskejä myös pidemmällä tähtäimellä. (Baker, 2011)

Tutkimusongelmat muodostuivat tutkimuksen edessä seuraaviksi:

Miten riskienhallinnan problematiikka näyttäytyy sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavalla Tampereen kaupungin Avopalvelujen tuotantoalueella? Mahdollistavatko Avopalvelujen tuotantoalueen riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja prosessi kansainvälisen ISO 31000 – riskienhallintastandardin mukaisen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan?

Tutkimuksen avulla pyritään saamaan vastauksia lisäksi seuraaviin kysymyksiin: Miten riskienhallinnan osa-alueet: riskien tunnistaminen, määrittely, arviointi, seuranta ja riskeihin vastaaminen on organisoitu Avopalveluissa? Sisältääkö Avopalvelujen riskienhallinta olennaisia puutteita tai yleensä merkittäviä poikkeavuuksia standardin suosituksiin ja ohjeisiin nähden?

1.3. Tutkimuksen rajaukset ja kohdeorganisaatio

Tutkimuksen kohdeorganisaationa on Tampereen kaupungin Avopalvelujen tuotantoalue. Tuotantoalue koostui vuonna 2015 kuudesta tuotantoyksiköstä: Lapsiperheiden sosiaalipalvelut, Aikuisten sosiaalipalvelut, Lasten ja nuorten terveyspalvelut, Vastaanotto toiminta, Mielenterveys- ja päihdepalvelut ja Suun terveydenhuolto. Näiden lisäksi Avopalvelujen tuotantoalueen hallinto ohjeistaa, seuraa ja koordinoi omalta osaltaan yksiköiden ja koko tuotantoalueen toimintaa ja taloutta. Avopalvelujen tuotantoalue kuuluu organisatorisesti Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelujen kokonaisuuteen. Alla olevassa kuviossa 2 on esitetty Avopalvelujen organisaatiokaavio tuoteryhmineen.



Kuvio 2. Avopalvelujen organisaatio ja tuoteryhmät http://www.tampere.fi/liitteet/a/boLx93DMK/Avopalvelujen_esittely2015.pdf

Avopalveluista muodostui erillinen taseyksikkö vuoden 2012 alusta alkaen perusteena tasejatkuvuus sekä yli- ja alijäämien seuranta (Vuosisuunnitelma 2014, 3). Tämä tarkoitti samalla sitä, että myös alijäämän kattamisvelvoite ulotettiin koskemaan tuotantoaluetta. Tampereen kaupunki tuottaa lakisääteisiä ja muita palveluita toistaiseksi tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti. Avopalveluissa tämä näkyy siinä, että se neuvottelee vuosittain kolmen (Lasten ja nuorten palvelujen lautakunta, Terveyttä ja toimintakykyä edistävien palvelujen lautakunta ja Ikäihmisten palvelujen lautakunta) tilaajalautakunnan kanssa palvelusopimukset, joissa sovitaan tuotettavien palvelujen määrästä, hinnasta ja laadusta. Palvelusopimukset ovat Avopalveluihin nähden sitovia, ja sen täytyy tilaajan osoittamalla tulorahoituksella pystyä tuottamaan palvelusopimuksen mukaisia palveluja. (Vuosisuunnitelma, 2015, 3) Palvelusopimuksia oli vuonna 2015 yhteensä 7 kappaletta, joiden puitteissa se tuottaa yhteensä 187 eri palvelutuotetta. Näihin palveluihin osoitettiin yhteensä 135,6 milj. euroa (Vuosisuunnitelma, 2015, 7).

Avopalvelujen laajan palveluverkon myötä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitys on suuri. Merkittävänä riskinä Avopalveluissa koetaan muun muassa se, että talousarvion ja palvelusopimusten mitoitusta ei kaikilta osin ota huomioon palvelujen

tarpeita ja tavoitteita. Painetta lakisääteisten palvelujen tuottamiseen tuovat myös lain velvoittamat määräajat, joita rikottaessa voi seurata taloudellista vahinkoa uhkasakon merkeissä. (Vuosisuunnitelma, 2015, 13) Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitystä lisää myös merkittävä henkilöstömäärä, joka vuonna 2015 oli 1865 henkilötyövuotta. (Vuosisuunnitelma 2015, 11). Vuosisuunnitelman (2015, 13) mukaan henkilöriskit ovatkin riskienhallinnan näkökulmasta erityisen huomion alla. Etenkin työntekijöiden ja asiakkaiden terveyttä ja henkeä uhkaaviin riskeihin kiinnitetään huomiota.

Koska tutkimuksen painopiste on Avopalvelujen tuotantoalueen riskienhallinnan periaatteiden, puitteiden ja prosessin analysoinnissa, riskienhallinta kytkeytyy myös osaksi hyvää johtamis- ja hallintotapaa ja samalla laajempaa johdon valvontatehtävää eli sisäistä valvontaa. Näin ollen on ollut perusteltua tarkastella riskienhallintaa myös osana sisäistä valvontaa. Kuntasektorin yleistä valvontaongelmaa ja riskienhallinnan problematiikkaa on lähestytty alan aikaisemmista tutkimuksista poiketen kansainvälisen ISO 31000 –riskienhallintastandardin käsitteiden ja periaatteiden näkökulmasta. Kaiken kaikkiaan kuntien riskienhallintaa on sen saamasta kritiikistä (katso HE 24/2012) huolimatta tutkittu varsin vähän. Edellä mainitun käsitteellisen viitekehyksen avulla pyritään selvittämään miten ongelmat ja puutteet riskienhallinnassa käytännössä ilmenevät kunnallisen palveluntuottajan näkökulmasta.

Tutkimuksen tarkoituksena ei ole pureutua yksittäisiin riskeihin, joita tuotantoalue kohtaa ja tunnistaa toiminnassaan. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan myös Avopalvelujen tuotantoyksiköiden yksityiskohtaisemmat riskienhallintaperiaatteet ja –menetelmät, eikä näin ollen yksityiskohtaista analysointia tuotantoyksiköiden valvontaja toimintaympäristöstä tehdä. Tämä on johtanut tutkimuksen näkökulman rajautumiseen Avopalvelujen riskienhallinnan kokonaisuuden analysoimiseen edellä mainitun teoreettisen kokonaisuuden kautta.

1.4. Tutkimusote ja -menetelmä

Tutkimus on kvalitatiivinen tapaustutkimus. Välineellisen tapaustutkimuksen avulla ei pyritä saavuttamaan yleistettävissä olevia tuloksia, vaan kokonaiskäsitys ja yleinen

ymmärrys aiheesta. (Staken, 1995, 3) Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2010, 134-135) puolestaan määrittelevät tapaustutkimuksen tavoitteeksi ilmiön yksityiskohtaisen kuvaamisen. Molemmat määritelmät kuvaavat tämän tutkimuksen luonnetta ja ovat kytköksissä edellä mainittuihin tavoitteisiin. Tutkimuksessa tarkasteltavana ilmiönä voidaan pitää riskienhallinnan ja valvontatietoisuuden merkityksen kasvua kuntasektorilla. Samalla lisääntynyt sisäisen valvonnan ja etenkin riskienhallinnan sääntely kuntalaissa kuvastaa meneillään olevan valvontailmiön kasvua kunnissa.

Valitun tutkimusotteen ja -menetelmän yleinen piirre on se, että siinä keskeisimmäksi tarkastelun kohteeksi nousee tapauksen sijaan tutkimusongelma. Tutkimusongelma tai –ongelmat ovat Staken (1995, 16-18) mukaan välineellisessä tapaustutkimuksessa dominoivia, ei niinkään itse tapaus. Tämän tutkimuksen yhtenä tavoitteena onkin tunnistaa kunnan riskienhallinnan problematiikan piirteitä kohdeorganisaatiossa. Kokonaisvaltaiseksi hyväksytyt ja tunnustetun käsitteellisen viitekehyksen, ISO 31000 –riskienhallintastandardin, avulla pyritään mahdolliset ristiriidat kohdeorganisaation riskienhallinnan ja standardin välillä tunnistamaan.

Avopalvelujen riskienhallintaa määrittelevät kaupungin sisäiset ohjeet sekä muu riskienhallintaan liittyvä aineisto ovat osa tutkimuksen empiiristä aineistoa. Periaatteiden, puitteiden ja prosessin kokonaisvaltaiseksi ymmärtämiseksi ja analysoimiseksi aineistoa on kerätty suorittamalla haastatteluja ja keräämällä kohdeorganisaation riskienhallintaa käytännössä suunnittelevien ja toteuttavien henkilöiden näkemyksiä kyselylomakkeen avulla. Haastattelut kohdistettiin Avopalvelujen riskienhallinnasta vastuussa oleviin sekä muutoin riskienhallinnan kanssa olennaisesti tekemisissä oleviin henkilöihin. Näin siksi, koska riskienhallinnan kokonaisuudesta tehdyn sisältö- ja tilanneanalyysin pohjalta oli tarpeellista perehtyä syvällisemmin siihen, miten riskienhallinnan problematiikka näyttäytyy näille henkilöille. Haastattelujen käyttö tiedonkeruumenetelmänä on hyvin perusteltua myös sen joustavuuden vuoksi. (Hirsjärvi & Hurme, 2011, 34)

Haastattelun muodoksi valittiin teemahaastattelu, jonka avulla voitiin kerätä aineistoa haastateltavien henkilöiden ajatuksista ja kokemuksista riskienhallinnasta kohdeorganisaatiossa. Näin mahdollistettiin haastateltavien omien näkemysten ja merkitysten esiintuominen tehokkaammin. (Hirsjärvi & Hurme, 2011, 48) Olennaista

haastatteluissa olivat nimenmukaisesti teemat, joiden ympärille keskustelu haastateltavien kanssa tiivistyi. Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina, joiden teemat rakentuivat ISO 31000 –standardin esittämän riskienhallinnan jaottelun mukaiseksi. Haastattelut litteroitiin sanasta sanaan ja niiden analysoimiseksi aineistoa tulkittiin, yksinkertaistettiin ja tiivistettiin keskeisten teemojen osalta. Tämä oli aineiston analysoimiseksi ja uudelleenjärjestämiseksi välttämätöntä.

Tutkimustavoitteeseen pääsemiseksi haastattelujen pohjalta päätettiin laatia kyselylomake, joka kohdennettiin avopalvelujen tuotantoyksiköiden riskienhallinnan yhdyshenkilöille. Haastatteluaineistosta tehdyn analyysin ja saadun ymmärryksen perusteella lisähaastattelut eivät olisi tuoneet tutkimuksen kannalta uutta ja merkittävää tietoa avopalvelujen riskienhallinnan kokonaisuudesta. Käytännössä yhdyshenkilöiden tehtävänä on muun toiminnan ohessa suunnitella tuotantoyksiköiden toimintaa myös riskien näkökulmasta. Näin ollen oli perusteltua kohdentaa kyselylomake riskienhallinnan yhdyshenkilöille, jotta kohdeorganisaation riskienhallinnasta saatiin kokonaisvaltainen käsitys ja ymmärrys.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys (kappale 2) muodostetaan kokonaisuudeksi, jossa ensin käsitellään valvontaongelman ja riskienhallinnan taustaa kuntasektorilla sekä luodaan lyhyt katsaus päämies-agentti-teorian mukaiseen päätöksenteon eriytymiseen. Edellä mainittuun liittyy olennaisesti myös kuntalain osittaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2012 ensimmäistä kertaa asetetut sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskeva sääntely. Tämän lisäksi luvussa käsitellään kuntalain kokonaisuudistuksen valvonnan ja riskienhallinnan sääntelyn näkemyksiä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan problematiikan kuvaamiseksi.

ISO 31000 riskienhallintastandardin keskeisiä periaatteita, käsitteitä ja sisältöä (kappale 3) käsitellään olennaisilta osin kuntayhtymille tehdyn kyselytutkimuksen (Suomen Kuntaliitto, BDO Audiator Oy, FCG Konsultointi Oy & Tampereen yliopisto, 2014) tulosten valossa. Tutkimuksella selvitettiin kuntien ja kuntayhtymien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa ennen kuntalain osittaisuudistuksen voimaantuloa (2014, 3).

1.5. Aiemmat tutkimukset aihealueesta

Kuntien ja kuntayhtymien riskienhallinnan nykytilasta on yleisesti ottaen tehty varsin vähän tutkimusta, kun huomioidaan hallituksen osittaisuudistuksessa sitä kohtaan esittämä kritiikki (Oulasvirta ym., 3/2014, katso myös HE 24/2012 vp). Pääosin yliopistoissa tehdyt Pro gradu -tutkimukset ovat kuitenkin tarkastelleet sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa yrityksen ja valtion tai kuntien omistamien yhtiöiden ja liikelaitosten näkökulmasta. Kuntasektoria koskevia tutkimuksia on muun muassa Tampereen yliopistossa tehty liittyen sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sisäisen tarkastuksen laatuun ja merkitykseen. Useimmat tutkimuksista käsittelevät sisäistä valvontaa, riskienhallintaa tai sisäistä tarkastusta kunnissa ja konserniyhtiöissä niiden ylätasolla.

Kuitenkin vain harvoissa tutkimuksissa on tarkasteltu riskienhallintaa kunnan yksittäisen tuotantoalueen näkökulmasta. Aiemmissa tutkimuksissa on pureuduttu pääosin siihen, miten tarkastuslautakunnissa, toimintakertomuksissa ja sisäisen tarkastuksen ja konsernihallinnon ohjeistuksissa sisäinen valvonta ja riskienhallinta on määritelty ja arvioitu. Syynä on varmasti ollut osittain se, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sääntely on kuntalaissa varsin uutta. Lisäksi tähän on voinut vaikuttaa myös se, että vain harvoissa kunnissa on järjestetty asianmukainen sisäinen tarkastus valvonnan ja riskienhallinnan arvioimiseksi (HE 24/2012 vp, 5). Valvontatietoisuuden ja riskienhallinnan osaamisen merkitys ja tarve kaupunkien toimialoilla ja toimintayksiköissä ovat konkretisoituneet vasta viime vuosien aikana. Konkreettisten riskienhallinnan suunnitelmien merkityksen korostuminen voidaan nähdä seurauksena myös kiristyneestä talouspolitiikasta julkisella sektorilla.

Kaupunkien riskienhallinnan tutkimuskenttä muodostuu pääosin COSO ERM viitekehyksen ja agenttiteorian mukaisten valtasuhteiden tarkasteluista. Tästä hyvänä esimerkkinä on Niemisen Pro gradu -tutkimus (2007), jossa tutkittiin Tampereen kaupungin liikelaitosten riskienhallintaa juuri COSO ERM -viitekehyksen näkökulmasta huomioiden samalla hyvän johtamis- ja hallintotavan sekä päämies-agentti -teorian olettamukset vallan eriytymisestä. Lopputuloksena Nieminen toteaa, että kaikilta osin liikelaitosten riskienhallinta ei vastaa COSO ERM -viitekehyksen mukaista kokonaisvaltaista riskienhallintaa (tiivistelmä, 2007). Myös Mäkelä (2013) on tutkinut riskienhallinnan organisointia ja toteuttamista kaupunkien ydinprosessien

näkökulmasta. Johtopäätöksenä Mäkelä toteaa, että riskienhallinta mielletään tärkeäksi osaksi kaupungin kokonaisuutta, mutta sen integroiminen käytännön toimintaan on vielä puutteellista (Tiivistelmä, 2013). Mainittakoon, että avopalvelujen tuotantoalue sisältää vuonna 2014 kaupungin kuudesta ydinprosessista kolme. Nämä ydinprosessit ovat: lasten ja nuorten kasvun tukeminen, ikäihmisten hyvinvoinnin ylläpitäminen sekä terveyden ja toimintakyvyn edistäminen. Tässäkin mielessä oli mielenkiintoista selvittää, miten kaupungin riskienhallintaa koskevat ohjeet pystytään jalkauttamaan palveluntuottajan tasolle.

Suomen Kuntaliitto, Oy Audiapro Ab (nykyisin BDO Auditor Oy), Tampereen yliopisto ja FCG Konsultointi Oy toteuttivat yhteistyössä kyselytutkimuksen, jonka tavoitteena oli selvittää kuntien ja kuntayhtymien, mutta myös sairaanhoitopiirien sekä koulutuskuntakuntayhtymien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytilaa ja haasteita ennen edellä mainitun lakimuutoksen (HE 24/2012 vp) voimaantuloa. Kysely osoitettiin kuntien ja kuntayhtymien ylimmille johtajille, mutta myös muille riskienhallinnasta vastaaville (riskienhallintapäällikkö, hallintopäällikkö, talousjohtaja, sisäisen tarkastuksen päällikkö) annettiin mahdollisuus vastata kyselyyn (Tiivistelmä, 2014). Tutkimuksen vastausprosentiksi muodostui 37,4% (Kuntaliitto ym. 2014, 14). Tutkimustulokset kokonaisuudessaan osoittavat, että riskienhallinnan tehtävä-, vastuu- ja raportointimäärittelyt eivät vielä ole riittävän kehittyneitä. Myöskään riskienhallinnan toimintamalli ei ole kovinkaan usein järjestelmällinen, eivätkä riskienhallinnan prosessin vaiheet usein toteudu riittävän kattavasti. Riskienhallinnan raportointi hallitukselle ja hallituksen seurantamenettelyt ovat osittain riittämättömiä. Tutkimuksen perusteella riskienhallinnan tärkeys on kuitenkin tiedostettu kunnissa ja kuntayhtymissä, mutta se ei ole kuitenkaan konkretisoitunut systemaattiseksi riskienhallintajärjestelmäksi. (Johtopäätökset, 2014)

Tutkimustulosten perusteella havaittiin myös, että riskienhallinnan resursointi ei ole riittävällä tasolla tuloksellisen riskienhallinnan järjestämiseksi. Tämän lisäksi tutkimustulosten perusteella kootusti voitiin todeta, että kuntasektorin ohjeistuksessa, kattavuudessa, käytäntöön viemisessä, valvonnassa ja raportoinnissa on kehitettävää (Kuntaliitto ym., 2014, 41)

Tutkimuksen mielenkiintoinen yksityiskohtainen havainto kuntien riskienhallinnan perustumisesta kokonaisvaltaiseen ja järjestelmälliseen viitekehykseen (ISO –standardi tai COSO ERM tms.) osoittaa, etteivät kuntien organisoima riskienhallinta perustu edellä mainitun kaltaisiin viitekehyksiin. Vastauksia väitteeseen kuntien osalta saatiin 90 kappaletta ja väittämän mitta-asteikoksi oli asetettu 1=erittäin huonosti...5=erittäin hyvin. Vastausten keskiarvoksi saatiin 1,73. (Kuntaliitto ym. 2014, 16)

Mainittakoon, että Liuksiala (2012) on tutkinut Pro Gradu tutkimuksessaan ISO 31000 -standardin yleisten vaatimusten tuntemusta ja käyttöä suomalaisissa organisaatioissa. Kohdeorganisaatioina tutkimuksessa oli sekä yrityksiä että julkisyhteisöjä. Johtopäätelminä Liuksiala toteaa, että kyseinen standardi on vielä varsin tuntematon etenkin pienissä ja keskisuurissa yrityksissä (2012,81). Tutkimus on mielenkiintoinen juuri ISO 31000 -viitekehyksen tunnettuuden osalta.

Kansainvälisesti ISO 31000 –standardi on herättänyt osittain myös kriittistäkin keskustelua asiantuntijoiden joukossa. Sitä on moitittu muun muassa liian optimaalisesta ja ideaalista riskienhallinnan mallista. Muun muassa Matthew Leitch nostaa esille standardin kohdan 5.2 Viestintä ja tiedonvaihto, (ISO, 31000) jonka ensimmäisessä lauseessa mainitaan, että: *”Ulkoisten ja sisäisten sidosryhmien kanssa olisi viestittävä ja vaihdettava tietoa kaikkien riskienhallintaprosessin vaiheiden aikana”*. Hänen (2010) mukaan vaatimus tiedon vaihdosta ”kaikkien vaiheiden aikana” on liian ideaali ja toteakaan, että organisaatiot tulevat tämän huomaamaan etenkin osakkeenomistajien suuntaan toteutettavan viestinnän ja tiedonvaihdon yhteydessä.

2. Teoreettinen kehystys

Tutkimuksen lähtökohtana ovat luoda teoreettinen viitekehys, joka koostuu kuntasektorin sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevasta tutkimuskirjallisuudesta ja kuntalain sääntelystä. Ennen riskienhallintastandardin (ISO 31000, kappale 3) käsittelyä pureudutaan kuntien valvontaongelmaan päämies-agentti -teorian mukaisten määrittelyjen pohjalta sekä luodaan katsaus kuntien sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevaan tutkimuskirjallisuuteen. Kuntalain aiempaan sääntelyyn sekä tutkimuksen

aikana voimaan astuneeseen uuden kuntalain sisältöön perehdytään siltä osin, kun muutoksia tuli sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskeviin säädöksiin.

Tämän jälkeen viitekehyksen (kappale 3) keskeiseen sisältöön pureudutaan yksityiskohtaisesti ja pyritään tunnistamaan sovellettavia yhtymäkohtia suomalaisen kuntasektorin riskienhallinnan kanssa. Tavoitteena on havainnollistaa kuntien riskienhallintaa ilmiönä relevantin tutkimustulosten valossa. Samalla käsitellään Tampereen konserniohjeita, jotka luovat pohjaa myös Avopalvelujen riskienhallinnan viitekehykselle.

2.1. Valvontaongelman yleinen tausta

Hyvän hallinto- ja johtamistavan voidaan ajatella kuuluvan jokaisen organisaation toimintatapoihin ja -kulttuuriin jossain määrin organisaatiomuodosta riippumatta. Käsite voidaan nähdä mieltävän eri organisaatioissa hieman eri tavalla sen luonteesta ja koosta riippuen. Usein hyvä johtamis- ja hallintotapa kiteytyy kuitenkin omistajien ja ylimmän johdon väliseksi johtamis- ja luottamusvälineeksi. Kyse on siitä, että esimerkiksi pörssiyhtiöissä ja julkista valtaa käyttävissä organisaatioissa, päätöksenteko on eriytynyt omistuksesta niin, että tarvitaan säännöstelyä ja valvontaa omistajien edun turvaamiseksi.

Usein tästä niin kutsutusta valvontaongelmasta puhutaan päämies-agentti-suhteenä. Päämiehestä puhuttaessa, tarkoitetaan yrityksen omistajaa eli osakasta, joka ei käytä itse operatiivista liiketoimintaa koskevaa päätöksentekoa vaan ainoastaan sijoittaa yhtiön varojan, ja samalla luovuttaa liiketoimintaa koskevan päätösvallan agenteille, eli yrityksen ammattijohtajille. Tästä syntyy kaksipuolinen riippuvuussuhde, jossa päämiehet tarvitsevat liikkeenjohdolla olevaa asiantuntemusta, saadakseen pääomansa tuottamaan mahdollisimman hyvin. Agentit puolestaan tarvitsevat päämiesten varoja hyödyntääkseen tehokkaasti osaamistaan. (Timonen 2000, 49–50)

Päämiehen ja agentin välillä ajatellaan luonnostaan olevan intressiristiriitä. Kyse on siitä, että agentti tekee liiketoiminnallisia, operatiivisia päätöksiä päämiehen nimissä. Päämiehellä on kuitenkin vain harvoin riittäviä resursseja kontrolloida ja valvoa, että

toimet ovat hänen asettamien tavoitteiden mukaisia. Timosen (2000, 50) mukaan päämiehen ja agentin välinen intressiristiriita tarkoittaa sitä, että päämies ei pysty täysin varmentumaan siitä, toimiiko agentti hänen intressiensä mukaisesti edistäen tuoton maksimoimista vai toimiiko hän omassa intressissään.

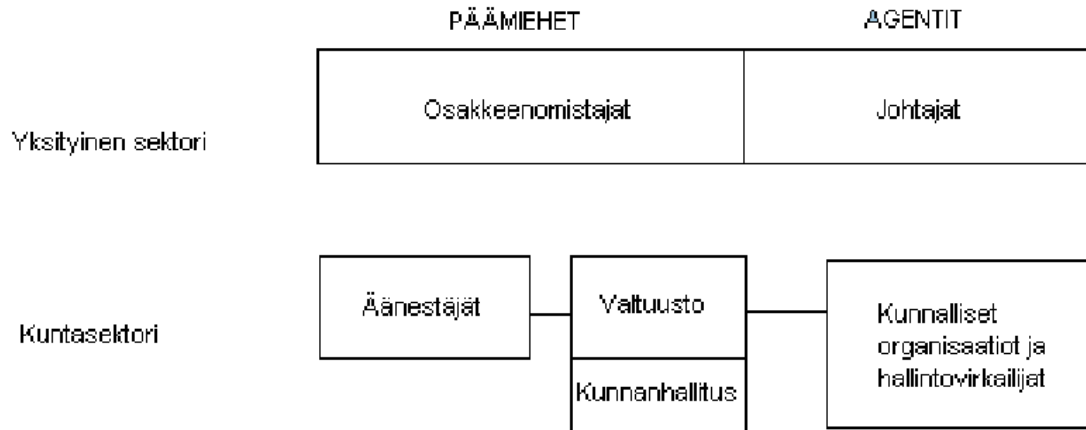
Kyse päämies-agenttiongelmassa on myös tiedon epäsymmetrisyydestä, joka päämiehen ja agentin välillä vallitsee. Päämies ei välttämättä aina saa tietoonsa kaikkea organisaatiota koskevaa olennaista informaatiota, mikä agentilla puolestaan on käytössä. Lisäksi agentin antama tieto voi olla väärää ja riittämätöntä (Martikainen ym. 2002, 15 & Mayston, 1993). Edellä mainittua informaatiovajetta, mitä päämiehen ja agentin välillä saattaa esiintyä, voidaan lieventää organisaation johtamis- ja hallintojärjestelmän peruselementteihin kuuluvalla tehokkaalla ja tarkoituksen mukaisella sisäisellä valvonnalla. Sen tarkoituksena on tuottaa johdolle riittävästi tietoa organisaation tilasta ja sen aikaansaannoksista (Säilä ym. 2008, 65).

Edellä kuvattuun päätöksenteon ja toimeenpanon eriytymisen tuomaan ongelmaan on myös kuntasektorilla alettu kiinnittämään huomiota entistä enemmän. Hyvän hallinnon edistämiseksi ja valvontaongelman tueksi on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sääntelyä lisätty vuoden 2012 kuntalain osittaisuudistuksen myötä.

Kuntasektorilla päämies-agenttisuhte näkyy Meklinin (2002, 126) mukaan siten, että kuntalaiset eli päämiehet, käyttäessään kuntavaaleissa äänioikeuttaan ja valitessaan kaupungin valtuuston, samalla luovuttavat päätösvaltansa valtuustolle eli agentille. Kaupunginvaltuutetut jakavat edelleen tätä valtuutta kaupunginhallitukselle, joka näin ollen saa myös agentin aseman suhteessa kuntalaisiin. Sekä kaupunginvaltuusto että -hallitus toimivat kuitenkin agentin roolin lisäksi myös päämiehinä päättäessään ja kohdentaessaan kuntalaisilta keräämiänsä verotuloja kuntaorganisaation toimintayksiköihin. Tämä ilmenee käytännössä esimerkiksi vuosittain laadittavan talousarvion valmisteluvaiheessa, jonka yhteydessä valtuusto päättää tulevan vuoden tuloista ja menoista. Meklinin (2002, 39) mukaan tässä tilanteessa kunnan poliittiset päättäjät kohdentavat kansalaisilta keräämiään verovaroja kuntaorganisaation toimintayksiköille, jotka toimeenpanevina eliminä toteuttavat poliittisten päätöksentekijöiden strategisia valintoja ja tavoitteita. Lisäksi kaupungin ylimmän viranhaltijajohdon ja toimintayksiköiden välisessä päämies-agenttisuhteessa ylin

viranhaltijajohto toimii päämiehenä suhteessa kuntaorganisaation yksiköihin eli agentteihin.

Valkama (2004) on ansiokkaasti havainnollistanut päämies-agentti-asetelmaa yksityisellä ja julkisella sektorilla seuraavalla kuviolla (Kuvio 3).



Kuvio 3. Päämies-agentti-suhteet yksityisellä ja julkisella sektorilla. (Valkama 2004, 47)

Kuviosta nähdään, että päämies-agentti-suhteet kunnissa ovat huomattavasti monimuotoisempia kuin yksityisellä sektorilla. Mainittakoon, että kuvion 3 kuntasektorin kohdalla viimeisessä laatikossa olevien organisaatioiden välillä voi olla lisäksi huomattavan paljon keskinäisiä päämies-agentti -suhteita riippuen kaupungin palvelutuotannon laajuudesta ja organisaatioiden eriytymisestä. Murray:n (2002, 127) mukaan olennaisia periaatteita tehokkaan ja vaikuttavan päämies-agentti –suhteen luomiseksi julkisella sektorilla ovat:

- osapuolten tilivelvollisuuksien ja roolien määrittely
- kaksoisroolien välttäminen. Esimerkiksi osapuolen toimiminen sekä lainsäätäjänä että palvelun tuottaja.
- agentin toimintaa usean päämiehen nimiin on vältettävä tilivelvollisuuden epäselvyyden vuoksi.
- tuotettavien tavaroiden ja palvelujen selkeä määrittely sisältäen myös niiden tuloksellisuuskriteerit.
- agentin suoriutumiskyvyn palkitsemis- ja kannustinmenetelmien selkeä määrittely.
- agentin säilyttäminen vastuullisena tuotoksista tilanteissa, joissa agentti jakaa toimivaltaansa eteenpäin.

Ongelmallisen agentin toimintakyvyn ja tuloksellisuuden mittaamisesta kuitenkin tekee Murray:n (2002, 127) mukaan muun muassa voiton –käsitteen puuttuminen julkiselta sektorilta. Lisäksi toiminnan tuotokset (vaikutukset) eivät välttämättä ole havaittavissa välittömästi. Näiden lisäksi tuloksellisuuden arviointia rajoittavana tekijänä voidaan pitää poliitikkojen (päämiehet) arvioinnin mahdollinen rajoittuminen seikkoihin, jotka vaikuttavat ja koskettavat eniten heidän intressejään, joista esimerkkinä mainittakoon; uudelleen valituksi tuleminen.

Kuten edellä kuvatussa Avopalvelujen organisaatiokaaviosta (Kuvio 2) voidaan päätellä, Avopalvelut voidaan sijoittaa Valkaman kuvion (kuvio 3) viimeiseen laatikkoon. Tämän lisäksi Avopalvelujen tuotantoalueen sisällä tuotantoyksiköt toimivat agenteina muun muassa edellä viitattuihin sopimuskumppaneihin (tilaajalautakunnat) nähden, ja myös yksittäisen tuotantoyksikön sisällä voidaan erottaa useita eri päämies-agentti –suhteita. Tutkimuksen kannalta relevantit päämies-agentti -suhteet tiivistyvät kuitenkin Avopalvelujen riskienhallinnan järjestämisestä, valmistelusta ja yhteen sovittamisesta vastuussa olevien tahojen ja kaupungin yhteistä riskienhallintapolitiikkaa ja –arvoja valmistelevien tahojen väliseen tarkasteluun. Myös Avopalvelujen tuotantoyksiköiden vastuisiin ja tehtäviin tuotantoaluetta koskevan riskienhallinnan toteuttajina on perusteltua pureutua, jotta kokonaisvaltaisuus tulee kuvatuksi.

2.2. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sääntely ja ohjeistus murroksessa

Kuntalain osittaisuudistuksessa sisäinen valvonta ja riskienhallinta saivat melko suuren huomion. Kuten edellä todettiin, tämä on seurausta kunta- ja palvelurakenteen eriytymisestä. Alan asiantuntijoiden mukaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan institutionaalista asemaa on ollut syytä lisätä kuntalaissa.

Entisen kuntalain (17.3.1995/365) 13:3§:n a-kohdan mukaan: valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Tämä osoittaa valtuuston olevan kokonaisvastuussa riskienhallinnan periaatteista. Valtion hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) mukaisesti valtuuston tehtävistä säädetään nykyisin lain 14§:ssä (410/2015). Sinänsä pykälä vastaa pääosin entistä 13§:n sisältöä,

mutta kyseisen pykälän toisen momentin ensimmäisessä kohdassa korostetaan valtuuston asemaa kunnan tavoitteiden asettajana ja kunnan strategisten linjausten ja päätösten tekijänä.

Hallituksen esityksestä kuntalaissa (410/2015) säädetään nykyisin valtuuston erikseen päättämästä kuntastrategiasta 37§:ssä, jonka mukaan siinä tulee ottaa huomioon: *kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottamiseen, kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet, omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka, kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen*. Esityksen mukaan kuntastrategia on valtuuston merkittävin ohjausvälineenä kunnan johtamisessa. Siinä valtuusto asettaa kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Lain muutoksen tavoitteena on vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä yhä voimakkaammin liittää yhteen kunnan strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu. Samalla se ohjaisi entistä voimakkaammin ottamaan huomioon kunnan taloudelliset realiteetit ja kehitysnäkymät sekä ohjaisi voimakkaammin myös taloussuunnittelua. Tämän lisäksi voitaisiin luopua valtuuston muista erikseen hyväksymistä strategioista kuten palvelustrategiasta, henkilöstöstrategiasta, elinkeinostrategiasta ja muista sektorikohtaisista suunnitelmista. (HE 268/2014 vp, 164)

Edellä mainitun perusteella lakimuutos vaikuttaa osaltaan myös riskienhallinnan toteuttamiseen kuntaorganisaatioiden tasolla siten, että riskienhallinnan lähtökohtana pidettäisiin yksinomaan kuntastrategiassa päätettyjä pitkän tähtäimen tavoitteita. Tämä lisäisi olennaisesti valtuuston vastuuta kunnan johtamisen toimielimenä. Kuntaliitto ym. (2014) ovat kyselytutkimuksessaan lähestyneet kuntien riskienhallinnan kokonaisvaltaisuutta yleisesti tunnistettujen tavoiteluokkien ja asiakokonaisuuksien näkökulmasta. Kysymykseen: Kattavatko riskienhallinta kunnan strategiset riskit, kyselyyn vastanneiden 106 kunnan keskiarvoksi asteikolla 1-5 saatiin 3,14. Tuloksen perusteella kuntien riskienhallinnan toteuttamisessa on strategisten tavoitteiden näkökulmasta vielä selkeästi parannettavaa.

Hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) mukaisesti hallintosäännön sisällöstä säädetään nykyään 12 luvun 90 §:ssä siten, että se sisältää määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Esityksessä (HE 268/2014 vp, 204) korostetaan, että hallintosääntö

sisältää sisäisen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät tehtävien ja vastuiden jako kunnan sisällä.

Näin ollen hallintosäännön määräyksiin tulisi sisällyttää määräykset kunnanhallituksen velvollisuudesta ohjeistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpano, lauta- ja johtokuntien velvollisuudesta valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa sekä johtavien viranhaltijoiden velvollisuus toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueillaan. Myös riskeistä raportoinnista ja raportointimenettelyistä olisi syytä ottaa määräykset kunnanvaltuuston vahvistamiin perusteisiin. (HE 268/2014 vp, 146)

Kunnanhallituksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpano- ja järjestämisvastuusta puolestaan säädetään entistä kuntalain 23§:ää yksityiskohtaisemmin lain 39 §:ssä, *kunnanhallituksen tehtävät*. Kyseisen pykälän mukaan kunnanhallituksen tehtävistä säädetään nimenomaisesti seuraavasti (410/2015)

Kunnanhallituksen tulee

- 1) *vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta;*
- 2) *vastata valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta;*
- 3) *valvoa kunnan etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa;*
- 4) *edustaa kuntaa työnantajana ja vastata kunnan henkilöstöpolitiikasta;*
- 5) *vastata kunnan toiminnan yhteensovittamisesta;*
- 6) *vastata kunnan toiminnan omistajaohjauksesta;*
- 7) *huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä.*

Yleisesti ottaen riskienhallinta voidaan järjestää kahdella tavalla: keskitetysti tai hajautetusti. Keskitetyssä riskienhallinnan organisoinnissa tarkastelun alla ovat koko organisaatiota koskevat riskit. Keskitetty riskienhallinta sopii sellaisille riskeille, jotka ovat merkittäviä organisaation tavoitteiden ja strategioiden kannalta, mutta eivät kuitenkaan esiinny ja ilmene kaikissa organisaation toiminnoissa. Hajautetussa riskienhallinnassa on puolestaan kyse siitä, että vastuu riskienhallinnasta jaetaan niille keskeisille yksiköiden tai prosessien johtajille, jotka päivittäin ovat tekemisissä

kyseessä oleviin toimintoihin liittyvien riskien kanssa. Tässä ajattelussa lähdetään liikkeelle siitä, että organisaation yksittäisiin prosesseihin kohdistuvien riskien hallinnan kannalta on parasta, että vastuu siitä jaetaan prosessista vastaavalle henkilölle. Tällaisten prosessitasoisten riskien ei ajatella vaikuttavan organisaation strategisten tavoitteiden saavuttamiseen. Riskienhallinta voi olla edellä esitetyn keskitetyn ja hajautetun lisäksi myös niiden yhdistelmä. (Blumme, Karhu, Kontula, Laitakari, Linna ym. 2005, 83)

Edellä mainittujen tehtävien nimenomainen säätäminen tuo kunnanhallituksen rooliin ja asemaan selkeyttä, mutta samalla myös lisää sen tehtäviä. Esimerkiksi lain 39§:n kohta 7 mainittaisiin nyt täysin uutena kunnanhallituksen velvollisuutena.

Kuntalain osittaisuudistuksen (2012) myötä 69.1§:ssa säädettiin myös hallituksen velvollisuudesta tehdä toimintakertomuksessa selkoa kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Nykyisin edellä sanotusta säädetään kuntalain 115§:ssä täysin samanmuotoisena kuin aiemminkin. Säädos osoittaa raportointivelvollisuuden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta tilinpäätösvaiheessa olevan kunnanhallituksella. Vastaava ohjeistus sisältyy myös Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeeseen (2013, 3.3.), joka edellä mainitun lisäksi ohjeistaa, että toimintakertomuksessa tulisi nostaa esille sisäisessä valvonnassa havaitut puutteet sekä se, miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää taloussuunnittelukaudella. Lisäksi kuntajaoston ohjeen (2013, 3.3.) mukaan selonteon valmistelu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä tulisi valtuuttaa asianosaisille lauta- ja johtokunnille sekä niiden toimialajohdolle. Tämän kaltainen tehtävän eriyttäminen operatiiviselle tasolle edesauttaa ajantasaisen ja oikean tiedon arvioimista ja siirtymistä myös kunnanhallitukselle, sekä samalla kohentaa kaupunginhallituksen valvontatietoisuutta. Selonteko- ja raportointivelvollisuuden osoittaminen kaupunginhallitukselle, ja nimenomainen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisvastuiden osoittaminen voivat osaltaan tehostaa myös hallituksen valvonta- ja riskienhallintatietoisuutta.

Edellä mainittu riskienhallintasäätelyn uudistus lain tasolla antaa viitteitä siitä, että kaupunkien riskienhallinnan viitekehystä halutaan täsmentää ja luoda selkeämmät

riskienhallinnan puitteet (ks. kuvio 4) siten, että riskienhallinnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta saataisiin parannettua.

2.3. Sisäinen valvonta kunnassa

Edellä mainitun perusteella sisäinen valvonta on tunnistettu ja mielletty oleelliseksi osaksi kunnan johtamis- ja hallintojärjestelmää lainsäädännön tasolla. Tämä todettiin myös Kuntaliiton ym. (2014) toteuttaman kyselyn tulosten perusteella (ks. s.13). Konsernitasolla tarkasteltuna, sisäisen valvonnan avulla konsernijohto pyrkii saamaan tytäryhteisöt toimimaan valtuuston asettamien tavoitteiden mukaisesti. Samalla pyritään edistämään informaation kulkua organisatorisesti alhaalta ylös. Kyse on siis edellä mainitun päämies-agenttimallin mukaisesta informaation epäsymmetriasta. Jotta tätä informaation epäsymmetriaa saadaan kavennettua, ja konsernijohto voisi varmentua tiedon riittävydestä ja oikeellisuudesta, Säilä ym. (2008, 65) korostavat kunnan velvollisuutta kirjoittaa sisäistä valvontaa koskevia ohjeita ja menettelytapoja. Tämän lisäksi menettelytavat tulee informoida ja ohjeistaa kunnan sisäisille tuotantoyksiköille. Tärkeää on myös, että ohjeistukseen kuuluisi vuosittainen ohjeiden ajantasaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tarkistaminen. (emt., 65.)

Kuten Lappalainenkin ym. (2006, 142-143) toteavat, on kunnan omistajaohjauksen kannalta tärkeää, että valtuuston hyväksymissä johtosäännöissä ja hallituksen sekä toimivan johdon antamissa liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä koskevissa toimintasäännöissä sisäisen valvonnan perusteet on määritelty. Edellä mainittu näkemys korostaa konserniyhteisöjen huomioon ottamista toimintasääntöjä ja -ohjeita laadittaessa, mutta olennaista on, että ohjeistukset ja toimintasäännöt otetaan myös oman palvelutuotannon yksiköissä käyttöön soveltuvin osin.

Kuntastrategiasta (ks. s.20) säätäminen kuntalaissa konkretisoi kaupungin toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Tämän tulisi yleisesti näkyä ja johtaa myös kaupunkien ydinprosessien seurannan ja arvioinnin tehostumiseen. Hallituksen esityksessä (HE 268/2014, 164) mainittuihin *kuntastrategiaan* sisällytettäviin pitkän aikavälin tavoitteisiin voidaan nähdä nimittäin sisältyvän myös tämän hetkisen Tampereen kaupungin ydinprosessit. Kuten edellä (s.16) todettiin, kuuluvat avopalvelujen tuotantoalueen tuottamat palvelut Tampereen kaupungin

ydinprosesseihin. Näin ollen on varsin perusteltua, että sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeiden ja toimintasääntöjen tulee ulottua myös kaupungin sisäiseen palvelutuotantoon soveltuvin osin. Tampereen kaupunginvaltuusto onkin tässä asiassa ollut aikaansa edellä ja linjannut kaupunkistrategian nimeltä Yhteinen Tampere – Näköalojen kaupunki, vuoteen 2025 asti. (2013)

Kaupunginvaltuuston päättämän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden mukaan Tampereen kaupungin riskienhallintapolitiikka pohjautuu nimenomaan kaupunkistrategiaan, ja siitä johdettuihin vuositason toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin. Samassa päätöksessä todetaan, että sisäisen valvonnan on tarkoitus tukea kaupunkistrategian toteutusta ja varmistaa lakien, määräysten ja toiminnan eettisyyden noudattaminen. (2013, 3-4)

Jotta kunnan sisäinen valvonta olisi toimivaa, tulee myös sitä koskevat toimivaltasuhteet määritellä. Nämä toimivaltasuhteet voidaan edelleen voimassa olevan lain mukaan määritellä valtuuston hyväksymissä johtosäännöissä. Kuten kaikessa toiminnassa, myös julkisia palveluja tuottavassa kuntaorganisaatiossa tulee pyrkiä toimimaan kustannustehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti.

Kuntalain 123§:n 1 momentin kohdan 4 mukaan tilintarkastajien on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Blummen ym. (2005, 76) mukaan lakisääteisten tilintarkastajien kertomuksissa on jouduttu monesti antamaan huomautuksia ja muistutuksia sisäisen valvonnan puutteista. Näitä puutteita on löytynyt muun muassa kuntien suunnittelu- ja seurantajärjestelmistä, raportoinnista, ohjeiden noudattamisen seuraamisesta ja riskienhallinnan suunnittelusta. Lisäksi huomautuksia on annettu organisaatorakenteen ollessa puutteellinen sisäisen valvonnan osalta, kunnan toimijoiden asenteiden ollessa huonoja sisäistä valvontaa kohtaan sekä tehtävien ja vastuiden jaon ollessa riittämätöntä ja tehotonta. Huomautuksia tilintarkastuskertomuksissa on annettu myös kunnan riskienhallinnan tehottomasta sisällyttämisestä osaksi organisaatioiden toimintoja. Edellä mainittuja puutteellisuuksia nousi esille myös Kuntaliiton ym. (2014, johtopäätökset) tutkimustuloksissa.

Mainittujen puutteellisuuksien valossa voidaan yhteenvedona todeta, että kaikkia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tekijöitä tarvitaan, jotta kaupunkikonsernin johto voi saada kohtuullisen varmuuden sisäisen valvonnan tehokkuudesta ja riittävydestä, ja näin ollen kokonaisvaltaisesti hallita ja ohjata konserniyhteisöjen ja kunnan muiden toimintayksiköiden toimintaa kohti kunnanvaltuuston asettamia toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteita.

Usein puhutaan muuttuvan toimintaympäristön tuomista haasteista, joita tälläkin hetkellä kuntasektorilla kohdataan esimerkiksi meneillään olevan valtakunnallisen SOTE -uudistuksen edetessä. Säilä ym. (2008, 74) nostavatkin toimintakertomukseen sisällyttävän sisäistä valvontaa koskevan selonteon hyväksi apuvälineeksi sisäisen valvonnan arvioinnissa. Toimintakertomuksessa konsernivalvontaa koskevassa selonteossa konsernijohtoon kuuluvan hallituksen, kunnan johtajan tai pormestarin sekä muiden johtosäännössä määrättyjen viranomaisten tulisi ottaa kantaa muun muassa seuraaviin asioihin (Kirjanpitolautekunnan kuntajaosto, yleisohje 2013, 33–34):

- 1. toimivallan- ja vastuunjako konserniohjauksessa*
- 2. ohjeiden anto kunnan edustajille tytäryhteisöissä*
- 3. konsernitavoitteiden asettamista ja toteutumista koskeva arviointi*
- 4. tytäryhteisöjen toiminnan tuloksellisuuden ja taloudellisen aseman seuranta, analysointi ja raportointi*
- 5. keskitettyjen konsernitoimintojen ja –palvelujen käyttö*
- 6. riskienhallintajärjestelmien toimivuus tytäryhteisöissä*

3. ISO 31000 –riskienhallintastandardi

ISO 31000 –riskienhallintastandardin on maailmanlaajuisesti kansainvälisiä standardeja kehittävä ISO:n vuonna 2009 laatima standardi. Kansainvälisten standardien kehittäminen yleisesti on pitkäjänteistä asiantuntijatyötä, johon voivat osallistua kaikki kansalliset standardikomiteat. Käytännössä jokainen standardi valmistellaan ja kootaan teknisen standardisointikomitean voimin. On kuitenkin huomattava, että standardisointi ei lähde liikkeelle ISO:n tarpeista eikä mieltymyksistä käsin, vaan markkinaehtoisesta tarpeesta ja kysynnästä. Erilaisten sidosryhmien ja toimialojen edustajien tarpeet standardille välitetään kansalliselle ISO:n kumppanille, joka on yhteydessä tekniseen

komiteaan standardisoinnin tarpeesta. ISO:n Suomen kansallinen kumppani on Suomen standardisoiimisliitto SFS ry. Liiton jäseniä ovat elinkeinoelämän järjestöt sekä Suomen valtio. Teknisiä standardisointikomiteoita on hyvin paljon, yhteensä 238 komiteaa, jotka on jaoteltu toimialakohtaisesti, mutta myös yksityiskohtaisempaa asiantuntijuutta vaativiin komiteoihin (www.iso.org). Lisäksi standardien laatimiseen osallistuu eri yhteisöjä, kansainvälisiä organisaatioita, julkisyhteisöjä, hallituksia ja muita vaikuttajia. Teknisen komitean valmistama standardi lähtee lausunto- ja äänestyskierrokselle kaikille organisaation jäsenkomiteoille ennen sen hyväksymistä. Äänistä vähintään 75 %:ia täytyy olla myönteisiä, jotta standardi hyväksytään ja astuu voimaan. Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen kannalta olennaisen ISO 31000 –standardin on laatinut ISO:n teknisen valiokunnan riskienhallintatyöryhmä vuonna 2009, jonka SFS käänsi suomeksi vuonna 2011. (SFS-ISO 31000, 2011, 4)

3.1. ISO 31000 keskeiset käsitteet ja mahdollisuudet

Jokainen organisaatio toimialastaan ja luonteestaan riippumatta kohtaa sekä ulkoisia että sisäisiä riskejä. Riski kuvastaa toiminnassa esiintyvää epävarmuutta siitä, saavutetaanko toiminnalle asetettuja tavoitteita ja milloin ne saavutetaan. Yleisesti ottaen riskejä kohdataan organisaation kaikilla tasoilla, toiminnoissa ja projekteissa jatkuvasti.

ISO 31000 –standardi kokoaa yhteen riskienhallinnan periaatteet ja suositukset, joiden avulla mikä tahansa organisaatio voi omista lähtökohdistaan toiminnan luonne huomioiden saavuttaa tyydyttävän ja hyväksyttävissä olevan riskitason. Toisin sanoen standardi sisältää peruseriaatteet tehokkaalle, vaikuttavalle ja kokonaisvaltaiselle riskienhallinnalle. ISO- standardin käyttöönotto ja yhteensovittaminen organisaatiossa antaa mahdollisuuden muun muassa seuraaviin asioihin (SFS, 2011, 6-8):

- *Lisää todennäköisyyttä saavuttaa asetetut tavoitteet.*
- *Rohkaisee aktiiviseen johtamiseen.*
- *Riskitietoisuus ja sen hallinta kehittyy.*
- *Kehittää riskien ja mahdollisuuksien tunnistamista.*
- *Mahdollistaa lainsäädäntöön, viranomaisten vaatimusten ja kansainvälisiin normeihin mukautumisen.*
- *Kehittää lakisäätteistä ja vapaaehtoista raportointia.*

- *Kehittää organisaation hallintotapaa.*
- *Parantaa osakkeenomistajien (kaupungissa kuntalaisten) luottamusta.*
- *Luo luettavaa pohjaa päätöksenteon ja suunnittelun tueksi.*
- *Kehittää valvontatoimenpiteitä.*
- *Riskienhallinnan resurssien ohjautuvuus ja käyttö tehostuvat.*
- *Parantaa toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta.*
- *Edistää terveys- ja turvallisuus- sekä ympäristönäkökulman huomioonottamista.*
- *Edistää menetysten ehkäisemistä.*
- *Minimoi menetykset.*
- *Kehittää organisaation oppimista*
- *Kehittää organisaation joustavuutta.*

Standardin voidaan nähdä tukevan yleisesti ottaen kuntien toimintaa hyvin monista eri näkökulmista. Se tuo apuvälineitä niin kaupunkien riskienhallintastrategian laatijoille, sisäiselle tarkastukselle, valtuustolle riskienhallintaperiaatteiden asettajana, kaupunginhallitukselle toimeenpano- ja valvontatehtävän hoitamiseen, tarkastuslautakunnalle sen arviointitehtävän toteuttamiseen sekä tuotanto- ja muille toimintayksiköille riskienhallintasuunnitelmien jalkauttamisen tueksi omilla toimialoillaan.

3.2. Keskeisten käsitteiden ja periaatteiden kytkentä Tampereen kaupungissa

Jotta ymmärrys standardin ohjeista ja periaatteista olisi kokonaisvaltaisempi, on syytä nostaa esille keskeisimmät riskienhallinnan käsitteet ja niiden määritelmät siten, kuin SFS on ne kääntänyt ISO 31000 –standardista.

Standardin lähtökohta on käsitteen *riski* määrittelyssä ja ymmärryksessä. Standardin (SFS, 2011, 1.1) mukaan riski tarkoittaa epävarmuuden vaikutusta tavoitteisiin. Epävarmuuteen liittyviä riskejä on normaalisti luokiteltu organisaatioissa strategisiin, taloudellisiin, toiminnallisiin ja operatiivisiin riskeihin. Ne voivat niin ikään olla organisaation sisältä tai ulkopuolelta tulevia riskejä. Tällä tavoin myös Tampereen

kaupunki luokittelee sen toimintaan kohdentuvia riskejä karkealla tasolla. (Tampereen kaupunginvaltuusto, 2015, 5)

Usein riski mielletään jonkinlaisena uhkana toiminnan tavoitteille, mutta samalla se on nähtävä myös mahdollisuutena. Tätä ajattelutapaa puoltaa standardin (SFS, 2011, 1.1) *vaikutus* -käsite, joka mielletään poikkeavuutena odotetusta seurauksesta sekä myönteisessä että kielteisessäkin mielessä. Tähän kytkeytyy olennaisesti standardin (3.a) keskeinen periaate riskienhallinnan tuomasta lisäarvosta ja sen säilyttämisestä organisaatioissa. Riskiin liittyvä epävarmuus puolestaan määritellään asiain tilaksi, siihen liittyväksi tiedon ja ymmärryksen vajavaisuudeksi tapahtuman seurauksista, ympäristöstä ja todennäköisyydestä. Vaikuttavan riskienhallinnan määrittelyn lähtökohtana on nimenomaan tuon epävarmuuden huomioon ottaminen (SFS, 2011, 3.d).

Edellä sanottuun riskin määritelmään viitaten Tampereen kaupungissa riski mielletään enemmänkin tavoitteiden saavuttamista vaarantaviksi tekijöiksi. Näin voidaan päätellä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista, joissa asiaa käsitellään nimenomaisesti toiminnan tavoitteita uhkaavina tekijöinä. (Tampereen kaupunginvaltuusto, 2015, 4)

Riskienhallinnalla tarkoitetaan organisaation johtamiseksi ja ohjaamiseksi tarkoitettua koordinoitua toimintaa riskien näkökulmasta (SFS, 2011, 12). Sen tulisi olla jäsenneltyä, järjestelmällistä ja ajantasaista sekä perustua aina parhaaseen saatavilla olevaan tietoon (2011, 3.e-f). Näin ollen riskienhallinta voitaisiin määritellä tavoitteiden mukaiseen toimintaan liittyvien, ei toivottujen, negatiivisten seurausten hallintakeinoksi. Ennen kaikkea sen on tarkoitus auttaa päätöksentekijöitä tekemään tietoisia valintoja sekä priorisoimaan ja erottamaan vaihtoehtoiset toimintatavat (2011, 3.c).

Riskienhallinnan kokonaisvaltainen toteuttaminen verorahoitteisessa toimintaympäristössä voidaan nähdä vaikuttavuuden säilyttäminen ja parantaminen. Näin siksi, koska verorahoitteisen toiminnan tulee pyrkiä aikaansaamaan mahdollisimman hyvä vastike verovaraille (Meklin, Heiskanen ym. 2009, 61).

Tampereen määritelmä riskienhallinnan tarkoituksesta vastaa kokonaisuudessaan esille nostettua standardin mukaista määritelmää. Kaupungin riskienhallinnan perusteissa riskienhallinta mielletään keskeiseksi osaksi hyvää johtamis- ja hallintokulttuuria, millä pyritään nimenomaisesti hallitsemaan toimintaan liittyviä riskejä ja hyödyntämään olemassa olevia mahdollisuuksia toiminnan jatkuvuuden näkökulmasta. Kaupunkikonsernin näkökulmasta riskienhallinnan toteuttamisen painopisteet ajoittuvat talousarvion laadinnan yhteyteen, jolloin määritetään kaupungin toimintaa uhkaavat merkittävimmät riskit. Toinen olennainen käytännön riskienhallinnan arviointivaihe ajoittuu tilinpäätöksen laadinnan yhteyteen, jolloin päättyneen tilikauden riskienhallinnan tuloksellisuutta tarkastellaan. (Tampereen kaupunginvaltuusto, 2015, 4)

Riskienhallinnan viitekehys (puitteet) puolestaan määritellään osatekijöiden ja järjestelyjen yhdistelmäksi riskien näkökulmasta. Nämä riskienhallinnan osatekijät ovat (Kuvio 4, kohta 4): suunnittelu, toimeenpano, seuranta ja arviointi sekä jatkuva kehittäminen. Edellä mainittujen osatekijöiden ja organisaation riskienhallinnalle luomien puitteiden avulla luodaan perusta kokonaisvaltaiselle riskienhallinnalle. Näin ollen riskienhallinnan viitekehys, jonka puitteissa kukin organisaatio toteuttaa riskienhallintaansa, tulee ymmärtää organisaation sisään rakennettuna ja sulautettuna, eri komponenteista koostuvasta kokonaisuudesta. Tähän ajatukseen tiivistyy myös standardin (SFS, 2011, 3. b) yksi keskeisimmistä periaatteista: ”*Riskienhallinta on olennainen osa kaikkia organisaation prosesseja.*” Riskienhallinnan viitekehysten luomisprosessia ja elementtejä käydään läpi tarkemmin seuraavassa luvussa 3.3.

Huomion arvioista on, että edellä mainittujen viitekehysten komponenttien ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tarkastelu- ja arviointiyhteyden luominen on ollut toistaiseksi varsin puutteellista. Valtiovarainministeriön julkaisussa (VM 20/2012, 55) muun muassa todetaan, että: *Riskienhallinnan periaatteita ei useinkaan ole laadittuna eikä niitä ole valtuusto hyväksynyt. Riskienhallinnan järjestelmä ja prosessi eivät siten varmenna riskien kokonaisvaltaista tunnistamista, analysointia ja priorisointia sekä ennaltaehkäisyä ja hallintaa. Riskienhallinta ei ole kytkeytynyt osaksi toiminnan suunnittelua ja päätöksentekoa sekä seuranta- ja raportointia.* Tähän myös Tampereen kaupunginvaltuusto on alkanut kiinnittämään huomiota sen päätöksessä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista, jossa todetaan, että: ”*Parhaimmillaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ovat kiinteä osa kaupunkikonsernin ja sen*

toimintayksikköjen tavanomaisia suunnittelu-, päätöksenteko-, johtamis- ja toimintaprosesseja”. (Tampereen kaupunginvaltuusto, 2015, 3)

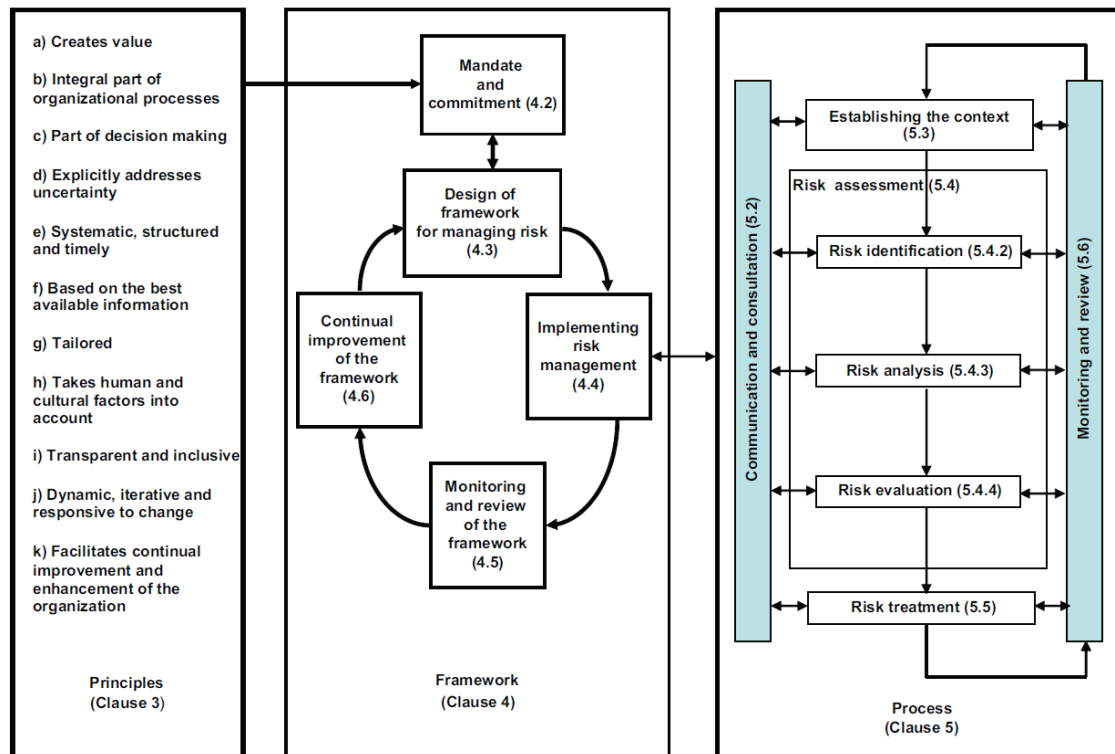
Edellä mainittujen (s.30-31) lisäksi muita riskienhallinnan periaatteita ovat (kuvio 4, kohta 3, periaatteet):

- g) Riskienhallinta toteutetaan organisaation tarpeiden mukaan.*
- h) Riskienhallinta ottaa inhimilliset ja kulttuuriset tekijät huomioon.*
- i) Riskienhallinta on avointa ja kattavaa.*
- j) Riskienhallinta on dynaamista, toistuvaa ja muutoksiin reagoivaa.*
- k) Riskienhallinta tukee organisaation jatkuvaa kehittämistä.*

Standardin (SFS, 2011, 4.1) mukaan riskienhallinnan puitteiden työstäminen organisaatiossa varmentavat prosesseissa ilmenneiden riskien asianmukaisen raportoinnin. Samalla se luo pohjaa päätöksenteon tueksi ja tilivelvollisten osoittamiseksi kaikilla organisaation olennaisilla tasoilla. Kuntien riskienhallinnan raportointi- ja tilivelvollisuudesta on säädetty kuntalaissa (17.3. 1995/365). Näitä säädöksiä ja hallituksen esitystä uudeksi kuntalaiksi on tarkasteltu kappaleessa 2.2.

Kuten kaikkea organisaation toimintaa, myös riskienhallintaa tulisi ohjata suunnitelman mukaisesti. Riskien kohdalla puhutaan *riskienhallintasuunnitelmasta*, jonka laatiminen kunnissa on ollut vielä melko puutteellista. Riskienhallintasuunnitelmasta ei ole toistaiseksi säädetty myöskään kuntalaissa. Standardin (SFS, 2011, 14) mukaan riskienhallintasuunnitelman tulee pohjautua määriteltyyn viitekehykseen, joka osoittaa riskienhallintaan sovellettavan toimintamallin, komponentit ja siihen osoitetut resurssit. Komponentit ovat menettelytapoja ja käytäntöjä, joilla riskienhallintaa toteutetaan. Puitteisiin pohjautuvaa suunnitelmaa voidaan soveltaa organisaation tuotteisiin, prosesseihin tai projekteihin ja koko organisaatioon tai sen osaan.

Koska tämän tutkimuksen tavoitteena on kuvata riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja prosessi sekä niihin liittyvä problematiikka Tampereen kaupungin Avopalvelujen tuotantoalueella, on syytä määritellä, mitä *riskienhallintaprosessi* ISO 31000 – standardin mukaan tarkoittaa. Kuviossa neljä (Prosessi) on havainnollistettu riskienhallintaprosessin osa-alueita ja niiden suhteita toisiinsa.



Kuvio 4. Riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja prosessi (SFS-ISO 31000, 2011).

Riskienhallintaprosessi kuvataan standardissa (SFS, 2011, 3.1) systemaattiseksi hallintaperiaatteiden, -käytäntöjen ja -menettelytapojen soveltamiseksi organisaation keskusteluyhteyden luomisessa, toimintaympäristön ymmärtämisessä, riskien tunnistamisessa, analysoinnissa, arvioinnissa, vastaamisessa sekä tarkkailussa ja läpikäynnissä. Näitä riskienhallintaprosessin osa-alueita tarkastellaan tarkemmin kappaleessa 3.4. kokonaisvaltaisen riskienhallintaprosessin vaatimukset.

Seuraavaksi tarkastellaan standardin mukaista riskienhallinnan viitekehystä edellä määriteltyä kuvausta yksityiskohtaisemmin. Tarkastelu kohdentuu kuvion neljä puitteet-kokonaisuuden mukaisiin osa-alueisiin ja niiden suhteisiin. Samalla tarkastellaan sitä, miten Tampereen kaupunki on huomioinut kyseessä olevat osa-alueet ohjeistuksessaan edistääkseen riskienhallinnan kokonaisvaltaisuutta.

3.3. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan viitekehysten luominen

Viitekehysten mukaiset osa-alueet mahdollistavat ja edesauttavat kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toteuttamisen. Viitekehysten luomisessa olennaista on ottaa huomioon organisaation rakenne, luonne ja toimintaympäristö. Osa-alueet tarjoavat

mahdollisuuden vaikuttavan riskienhallinnan luomiselle organisaation omista lähtökohdista ja tarpeista käsin. Samalla ne varmistavat riskeistä saadun tiedon raportoinnin oikealla tavalla ja sen käytön päätöksenteon tukena. Ei ole kuitenkaan olemassa yhtä oikeaa ja kaikkiin organisaatioihin soveltuvaa viitekehystä, vaan kukin organisaation tulisi luoda toimiva riskienhallinnan kokonaisuus arvioiden omat resurssinsa, tarpeensa ja toimintaympäristönsä. Toisin sanoen puitteiden eli osaluokkien ei ole tarkoitus määrittellä organisaation johtamisjärjestelmää vaan nimenomaan sisällyttää se osaksi organisaation toiminta- ja johtamisjärjestelmää (SFS, 2011, 26).

Tampereen kaupunginvaltuuston päättämien riskienhallinnan periaatteiden valossa toimintaympäristöjen muutokset ja monimuotoisuus toimialoista ja –yksiköistä riippuen näyttää olevan hyvällä tasolla. Periaatteiden mukaan nimittäin kukin toimialue laatii omat riskienhallintasuunnitelmansa, jossa tulee määrittellä yksikön riskienhallinnan tavoitteet, vastuut ja toteutustavat. Lisäksi talousarvion laadinnan yhteydessä toimialueiden tulisi tunnistaa ja arvioida tavoitteita uhkaavat riskit. Toimialueiden arviointien voidaan nähdä olevan merkittävä osa kaupunginhallituksen talousarvion valmistelua, sillä niiden pohjalta se valmistelee koko kaupunkia koskevan riskiprofiilin ja määrittelee keskeiset menettelytavat merkittävimpien riskien hallitsemiseksi. (Tampereen kaupunginvaltuusto, 2015, 4) Edellä mainitun perusteella vastuu toimintaympäristön, sekä sisäisen että ulkoisen huomioiminen on siirretty lähemmäksi sinne, missä toiminnan luonne ja toimintaympäristön vaikutukset tunnetaan.

Vaikuttavan riskienhallinnan viitekehysten perusedellytykset vaativat vahvaa ja pitkäjänteistä johdon sitoutumista ja vastuiden jakoa organisaation kaikilla tasoilla. Tähän voidaan standardin mukaan vaikuttaa toiminnan strategisella suunnittelulla. (SFS, 2011, 26) Käytännössä riskienhallintatoiminnan kaupunkitasoisen koordinoimista ja ohjaamisesta Tampereella vastaavat riskienhallinnan johtoryhmä ja riskienhallintapäällikkö, jotka yhdessä valmistelevat kaupungin yleiset toimintamallit riskien näkökulmasta (Tampereen kaupunginhallitus, 2013, 7).

On täysin loogista, että ajattelutapa kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta lähtee liikkeelle johdon sitoutumisesta yhteisten tavoitteiden ja ajattelutavan luomiselle. Yksityisellä sektorilla sitouttamiseen on monenlaisia keinoja. Yksi niistä on johdon

palkitseminen. Kuntasektorilla johdon sitouttamistoimet poikkeavat jossain määrin yksityisen sektorin toimista sen toiminnan tavoitteista ja perustarkoituksesta johtuen. Osakkeenomistajien valitseman toimivan johdon tehtävänä on nimittäin maksimoida yrityksen voitto ja näin ollen tuottaa lisäarvoa osakkeenomistajan yritykseen sijoittamalleen pääomalle. Kunnat puolestaan pyrkivät julkisin varoin tuottamaan palveluita kuntalaisille mahdollisimman tuottavasti, vaikuttavasti ja tehokkaasti. Kuntien kohdalla voidaan puhua toimeksiantotaloudesta, jonka perustarkoituksen lähtökohta ei ole taloudellinen vaan asiallinen. Tämä tarkoittaa sitä, että varsinaisten päämiesten eli kuntalaisten valtuuttamat agentit eli poliittiset päättäjät eivät päätä palvelujen järjestämisestä voiton maksimoimistarkoituksessa, vaan tarkoituksena on tuottaa palveluja kuntalaisille ja vaikuttaa väestöryhmien tulonjakoon. (Meklin, Heiskanen ym. 2009, 61)

Riskienhallinnan käyttöönoton perusedellytyksenä on vastuiden ja organisaation riskienhallintapolitiikan määrittäminen ja vahvistaminen. Tähän liittyy erottamattomasti myös organisaatiojohdon arviointi politiikan yhteensopivuudesta sen toiminnan ja kulttuurin kanssa sekä tuloksellisuusmittareiden määrittely siten, etteivät ne ole ristiriidassa organisaation tuloksellisuusmittareiden kanssa. Vastuussa olevan johdon tulisi lisäksi määrittellä ja asettaa riskienhallinnan strategia ja tavoitteet sekä yhteen sovittaa ne organisaatiotasolla. Riskienhallinnan vastuiden, tehtävien ja tilivelvollisten tarkoituksenmukaisen jaon lisäksi johdon tulisi ottaa huomioon lain vaatimukset sekä muu sääntely.

Kuntalain tarkoittamia tilivelvollisia ovat muun muassa kaupunginhallituksen jäsenet, lautakuntien jäsenet, johtokuntien jäsenet, toimikuntien jäsenet, kunnan muiden toimielinten jäsenet, pormestari, apulaispormestarit, konsernijohtajat, toimitusjohtajat, tuotantojohtajat, tilaajapäälliköt sekä johtosäännöissä määrätyt toimielinten esittelijät. Kaupunginvaltuuston mukaan tilivelvollisella johdolla, on erityinen vastuu ja velvoite toimia hyvän johtamis- ja hallintotavan ja eettisten lähtökohtien mukaisesti sekä puuttua toiminnassa ilmeneviin poikkeamiin. (Tampereen kaupunginvaltuusto, 2015, 6)

Riskienhallintaan käytettävien resurssien määrittäminen sekä keskusteluyhteyden luominen osakkeenomistajien (lue valtuusto ja kaupunginhallitus) suuntaan riskienhallinnan hyödyistä sisältyvät standardin mukaan riskienhallinnan viitekehyksen

vastuut ja tilivelvollisuus osa-alueeseen. Vastuun ja tilivelvollisuuden osoittamisen yhteydessä tulee lisäksi varmentua siitä, että puitteet pysyvät ajantasaisena ja tarkoituksenmukaisina. (SFS, 2011, 28) Edellä mainitun keskusteluyhteyden luominen voidaan kunnassa nähdä viestintänä lauta- ja johtokunnille tai suoraan konsernihallintoon kuuluville tahoille tai kaupungin hallitukselle.

Viitekehyksen kokonaisuuden toinen vaihe koskee puitteiden varsinaista suunnittelua. Standardin (SFS, 2011, 28) mukaan suunnittelu lähtee liikkeelle organisaation sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön arvioinnista. Sisäinen toimintaympäristö sisältää muun muassa organisaation rakenteen, luonteen, tavoitteet ja strategiat, resurssit, informaatiolähteet sekä omistajien arvot, toimintakulttuurin ja säännöt. Organisaation ulkoisen toimintaympäristön arvioinnissa tulee puolestaan ottaa huomioon muun muassa ulkoisten osakkeenomistajien käsitykset ja arvot sekä lainsäädännölliset, poliittiset, rahoitukselliset, kansalliset ja paikalliset tekijät ja olosuhteet. (SFS, 2011, 28)

Edellä kuvatun toimintaympäristön kokonaisvaltainen selvittäminen on hyvin laaja-alaista työtä ja sen voidaan nähdä vaativan organisaatiojohtolta hyvin valveutunutta ja monipuolista osaamista. Tampereella riskienhallintakoulutuksen koordinointi on valtuutettu riskienhallinnan johtoryhmälle ja –päällikölle (Tampereen kaupunginhallitus, 2015, 7). Kuntaliiton ym. (2014) kyselytutkimuksen tulosten perusteella toimintaympäristön systemaattinen analysointi on vain harvoilla kunnilla sisällytetty osaksi riskien tunnistamista ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämistä. Tulosten mukaan kyselyyn vastanneista kunnista vain 23% vastasi systemaattisen toimintaympäristöanalyysin olevan osa riskienhallintaa.

Tutkimuksen kohdeorganisaation, Avopalvelujen tuotantoalueen toimintaan vaikuttavat hyvin monet asiat, jotka on otettava huomioon riskienhallinnan puitteita suunniteltaessa. Toimintaan kohdistuu ja vaikuttaa muun muassa lakisääteiset velvoitteet sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta, tilaajalautakuntien ja yksityisten palveluntuottajien kanssa neuvotellut sopimukset sekä tuotantoalueen omien toimintaohjeiden, tavoitteiden ja strategioiden toteuttaminen sekä niiden yhteensovittaminen myös kaupunkikonsernin tasolla.

Vastuiden ja tilivelvollisten määrittelyn sekä kattavan toimintaympäristön analyysin pohjalta tulisi arvioida, minkälaista riskienhallintapolitiikkaa sen on syytä harjoittaa. Standardin (SFS, 2011, 4.3.2) mukaan puhutaan riskienhallintapolitiikan luomisesta ja vakiinnuttamisesta. Tämä tarkoittaa kaikkea edellä kuvatun huomioon ottamista. Tämän lisäksi tulee määrittellä ne menettelytavat, joilla intressiristiriidat ratkaistaan ja miten organisaation tavoitteet, strategiat ja riskienhallinta yhteen sovitetaan. Lisäksi tulisi päättää riskienhallinnan tarkastelujaksoista, turvata ja varmistua kohdennettujen voimavarojen käyttö ja saatavuus sekä päättää riskienhallintaa mittaavista indikaattoreista ja raportointikäytännöistä. Näihin liittyvät keskeisimmät linjaukset ja päätökset tulee viestiä asiaankuuluville tahoille.

Tilivelvollisten määrittelyn yhteydessä huomioidaan vastuullisten henkilöiden kyvyt toimeenpanna, ylläpitää ja säilyttää riskienhallintaprosessi asianmukaisena, tehokkaana ja vaikuttavana. Tätä voidaan standardin (SFS, 2011, 4.3.3) mukaan varmentaa viitekehyksen suunnittelun, toimeenpanon, ylläpidon ja kehittämisen tasolla, osoittamalla kuhunkin tehtävään vastuullinen henkilö eli niin kutsuttu riskin omistaja. *Riskin omistajalla* tarkoitetaan standardin (SFS, 2011, 2.7) mukaan henkilöä tai tahoa, jolla on vastuu ja valtuudet hallita riskiä. Lisäksi organisaation tulisi määrittellä riskienhallintaan osallistuvien muiden henkilöiden vastuut ja tehtävät prosessin eri vaiheissa.

Tehtävien eriyttämisellä voidaan vaikuttaa viitekehyksen jatkuvaan, dynaamiseen kehittämiseen, jolla on välittömiä seurauksia riskienhallintaprosessin menestymisen kannalta. Kyse on edellä mainituista resurssien arviointi ja määrittelytoimenpiteistä. Koska organisaatioiden toimintaa ohjaavat ja määrittelevät niukat voimavarat, on riskienhallintaan kohdennettavien voimavarojen ominaisuuksia ja luonnetta tarkasteltava niiden tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Olennaista on määrittellä ja kohdentaa riskienhallintaan riittävät ja asiaankuuluvat resurssit, sillä ylimitoitettu riskienhallinta ei ole tarkoituksenmukaista. Standardin (SFS, 2011, 4.3.5) mukaan resurssien kohdentamisessa tulee arvioida seuraavia asioita:

- *Ihmiset ja heidän taitonsa, kokemuksensa ja pätevyytensä*
- *Riskienhallintaprosessin kussakin vaiheessa tarvittavat resurssit*
- *Organisaation riskien hallintaan käytettävät prosessit, menettelyt ja työkalut*
- *Dokumentoidut prosessit ja menettelyt*

- *Tiedon ja tietämyksen hallintajärjestelmät*
- *Koulutusohjelmat.*

Tiedonkulun ja raportoinnin merkitys riskienhallinnan näkökulmasta kasvaa mitä suuremmista organisaatioista on kyse. Tällöin yleensä myös tehtävät ovat eriytyneet toisistaan. Standardin (SFS, 2011, 4.3.6-4.3.7) mukaan organisaation on tarkoituksenmukaista järjestää sellaiset informaatio- ja raportointikanavat, joilla varmennetaan informaation tehokas ja vaikuttava kulku sekä organisaation sisällä että sen ulkopuolelle. Informointikanavien tarkoituksena on varmistaa, että riskienhallinnasta ja sen tilasta saatu tieto on ajantasaista, oikeaa ja, että se saavuttaa organisaation kaikki tasot sekä sidosryhmät. Tämän lisäksi se luo luottamusta sekä organisaation henkilöstölle ja sidosryhmille. Tiivistetysti sanoen, informaation tulisi kulkea organisatorisesti ylhäältä alas ja toisin päin sekä poikittain. Toisaalta, kuten Dali ja Lajthan artikkelissaan (2012, 6) toteavat, tulee viestintäketjujen laajuutta organisaatiossa arvioida kriittisesti ja nimenomaan organisaation luonne huomioiden. Yleisesti ottaen kaupunkien sisäistä viestintää tilivelvollisille ja riskienhallinnasta vastuussa oleville tahoille voidaan pitää perusteltuna ja asianmukaisena.

Edellä mainitun huolellisen ja kokonaisvaltaisen viitekehyksen luomisen jälkeen riskienhallinta tulee jalkauttaa organisaatioiden tasolla. Käyttöönoton yhteydessä tulisi huomioida sekä sen hetkiset lain vaatimukset. Tämä voi edellyttää tarvittavan koulutuksen järjestämistä vastuussa oleville tahoille muun muassa riskienhallinnan peruseriaatteista ja käytännön toteuttamisesta. Lisäksi tulisi tehdä riittävät toimenpiteet, jotta varmennutaan päätöksenteon, sisältäen sen kehittämisen ja tavoitteiden asettamisen, yhteensopivuudesta riskienhallintaprosessin tuottamien tulosten kanssa. (SFS, 2011, 4.4.1)

Riskienhallinnan viitekehyksen säilyttämiseksi vaikuttavana ja asianmukaisena organisaatiossa tapahtuvien muutostenkin jälkeen, tulee viitekehystä, politiikkaa ja suunnitelmaa arvioida asetettujen mittareiden valossa riittävän usein. Tähän liittyy olennaisesti systemaattinen raportointi riskienhallinnan kehittymisestä ja sen seurannasta. Jatkuva riskienhallinnan puitteiden arviointi ja riskienhallinnan tuottamien tulosten katselmointi tulisi kuulua organisaation jokapäiväiseen kehitystyöhön, sillä se

mahdollistaa kehittämään riskienhallinnan periaatteita, -politiikkaa ja -suunnitelmaa toimintaympäristönkin muuttuessa. (SFS, 2011, 4.5 – 4.6)

Tässä kohtaa on kuitenkin huomioitava, että niukoista voimavaroista johtuen, riskienhallinnan jatkuva kehittäminen ja arviointityö eivät ole kunnissa mahdollista. Oleellista viitekehyksen ajantasaisuuden arvioinnin näkökulmasta on kuitenkin se, että sisään rakennetut raportointikanavat ja -menetelmät sekä -prosessit paljastaisivat viitekehyksen puutteet ajoissa.

3.4. Kokonaisvaltaisen riskienhallintaprosessin vaatimukset

Tässä kappaleessa tarkastellaan tutkimuksen kannalta keskeistä riskienhallinnan osa-aluetta, riskienhallintaprosessia, joka sisältää kuvion neljä prosessin elementit.

Standardi korostaa viestinnän ja tiedonvaihdon merkitystä eri vaiheiden välillä. Riskienhallintaprosessin aikainen viestintä sidosryhmien kanssa on tärkeää, koska he tekevät oletuksensa toimintaan kohdistuvista riskeistä omien näkemyksiensä perusteella, joihin vaikuttavat sekä niiden arvot, periaatteet, tarpeet ja huolenaiheet (SFS, 2011, 5,2). Kunnallisessa päätöksenteossa kunnanvaltuusto päättää keskeisistä riskienhallinnan periaatteista, ja näin ollen ohjaa ja vaikuttaa myös käytännön prosessin toteuttamiseen ja päätöksiin. Nämä näkemykset olisi hyvä kunnallisen palveluntuottajan tunnistaa ja huomioida riskienhallintaa toteuttaessaan.

Viestinnällä ja tiedonvaihdolla edistetään totuudenmukaista, olennaista, tarkkaa ja ymmärrettävää tiedonvaihtoa (SFS, 2011, 5.2). Yksittäisen kunnallisen tuotantoalueen näkökulmasta tämän voidaan korostuvan juuri riskienhallintaprosessin toteuttamisvaiheessa, sillä tavoitteet, periaatteet ja puitteet ovat järjestetty kunnassa hierarkkisesti ylhäältä alas. Siksi on tärkeää, että tiedonvaihto ja viestintä kulkee kaikissa riskienhallintaprosessin vaiheissa tehokkaasti.

Edellisessä luvussa (3.3) on kuvattu toimintaympäristön huomioimista kokonaisvaltaisen riskienhallinnan viitekehyksen luomisessa. Tämän lisäksi organisaation ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön tunnistettuja muuttujia olisi

tarkasteltava yksityiskohtaisemmin myös riskienhallinnan soveltamisen näkökulmasta (SFS, 2011, 5.3.1). Systemaattinen toimintaympäristön analyysi kuntaorganisaatioissa on tärkeää, koska useat strategiset riskit kumpuavat juuri toimintaympäristöstä (Kuntaliitto ym. 2014). Esimerkiksi erilaiset palvelurakennemuutokset voivat vaikuttaa strategisten tavoitteiden toteutumiseen mikäli uudistuksen vaikutuksia ei ole riittävästi huomioitu. Myös riskikriteerien laatimisen näkökulmasta on tärkeää, että ulkoinen toimintaympäristö on ymmärretty oikein sidosryhmien tavoitteet ja huolenaiheet huomioiden. Tähän sisältyy sekä lakien ja viranomaisten vaatimusten yksityiskohdat että sidosryhmien kuten kaupunginhallituksen näkemykset ja arvot. (SFS, 2011, 5.3.2)

Kokonaisvaltainen riskienhallintaprosessi ottaa huomioon ulkoisesta ympäristöstä tulevat vaatimukset ja vaikutukset. Tämän lisäksi sen tulisi olla sisäistä toimintaympäristöä määrittävien tekijöiden kuten organisaation kulttuurin, prosessien ja strategian suuntainen. Käytännössä sisäinen toimintaympäristö kattaa kaikki ne tekijät, jotka voivat vaikuttaa organisaation tapaan hallita riskejä. Sisäinen toimintaympäristö tulisi standardin mukaan määritellä, koska:

- a) *riskienhallinnan toimintaympäristö määräytyy organisaation tavoitteiden mukaan*
- b) *kunkin projektin, prosessin tai toiminnon tavoitteita ja kriteereitä olisi tarkasteltava organisaation yhteisten tavoitteiden mukaan*
- c) *jotkin organisaatiot eivät pysty tunnistamaan mahdollisuuksia saavuttaa niiden strategisia tavoitteita tai johonkin projektiin tai liiketoimintaan yleisesti liittyviä tavoitteita, mikä vaikuttaa organisaation sitoutumiseen, uskottavuuteen, luottamukseen arvoihin.* (SFS, 2011, 5.3.3)

Kuten organisaation toimintaympäristö, myös riskienhallintaprosessin toimintaympäristö vaihtelee organisaation tarpeiden mukaan. Standardin (SFS, 2011, 5.3.4) mukaan siihen voi liittyä muun muassa seuraavien kohtien määrittelyt:

- *riskienhallintatoimintojen tavoitteet lyhyellä ja pitkällä aikavälillä*
- *riskienhallintaprosessin vastuutahot*
- *suoritettavien riskienhallintatoimintojen laajuus ja yksityiskohtaisuus sekä erityisesti mukaan sisällytettävät tai pois jätettävät asiat*
- *toiminnon, prosessin, tehtävän, projektiin, tuotteen, palvelun tai omaisuuden ajankohta ja sijainti*

- *tietyin projektin, prosessin tai toiminnon sekä organisaation muiden projektien, prosessien tai toimintojen väliset suhteet*
- *riskienarviointimenetelmät*
- *tapa, jolla suorituskykyä ja vaikuttavuutta arvioidaan riskienhallinnassa*
- *päätökset, jotka on tehtävä*
- *tarvittavat tutkimukset, niiden laajuus, tavoitteet ja rajaukset sekä niihin tarvittavat resurssit.*

Edellä mainitut seikat auttavat organisaatiota varmistumaan siitä, että riskienhallintaan sovellettava toimintamalli soveltuu olosuhteisiin, organisaatioon ja sen tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttaviin riskeihin. (SFS, 2011, 5.3.4)

Riskienhallintaprosessin määrittelyyn liittyy olennaisesti organisaation riskikriteerien määrittäminen. Kriteerien tulisi kuvastaa organisaation arvoja, tavoitteita ja resursseja mahdollisimman hyvin. Toisin sanoen kriteerien tulisi olla linjassa organisaation riskienhallintapolitiikan kanssa. Standardin mukaan kriteerejä määriteltäessä tulisi perehtyä toimintojen syy-seuraussuhteisiin ja niiden mittaamiseen sekä tapahtuman todennäköisyyteen ja aikaväliin. Näiden lisäksi sidosryhmien näkemykset sekä riskien hyväksyttävän ja siedettävän tason huomioon ottaminen kuuluvat osaksi riskikriteerien määrittämistä. (SFS, 2011, 5.3.5)

Riskinarviointi on oleellinen osa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan prosessia, johon kuuluvat riskin tunnistaminen, riskianalyysi ja riskin merkityksen arviointi (ks. s.33, kuvio 4). Samalla se voidaan luokitella omaksi prosessikseen, jonka toteuttamistapaan vaikuttavat sekä riskienhallintaprosessin toimintaympäristö että menetelmät ja tekniikat, jotka sen toteuttamiseksi valitaan. Vaihtoehtoisista menetelmistä ja tekniikoista tarkempaa tietoa saa IEC:n (ISO) laatimasta riskienarviointistandardista 31010.

Riskin tunnistaminen on Kuntaliiton ym. (2014) tekemän kyselytutkimuksen perusteella vielä varsin puutteellista kunnissa. Kyselyyn vastanneista 107 peruskunnasta vajaassa puolessa kunnista riskien tunnistaminen kytkeytyi osaksi riskienhallintaprosessia hyvin tai melko hyvin ja runsaan 20 % mukaan riskien tunnistaminen toteutuu erittäin tai melko huonosti. Tämä voidaan tulkita yhtenä riskienhallinnan problematiikan tunnusmerkeistä kuntasektorilla, johon tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota enemmän,

sillä se luo pohjaa koko riskienarvioinnin kokonaisuudelle ja sen sisältämille myöhemmille vaiheille. Ongelmallisen siitä tekee se, että tunnistamattomat riskit jäävät analysoimatta prosessin myöhemmässä vaiheessa (SFS, 2011, 5.4.2). Toisin sanoen on mahdollista, että myöhemmin toiminnassa ilmenee yllättäviä tavoitteiden ja strategian vastaisia tapahtumia, joihin ei ole varauduttu. Riskinarviointitekniikkoja käsittelevän standardin (ISO/IEC 31010, 5.2) mukaan riskin tunnistamisen tarkoituksena on selvittää mitä sellaista voisi tapahtua tai mitkä olosuhteet voisivat vallita, jotka vaikuttaisivat organisaation tavoitteiden saavuttamiseen. Standardin (31010, 5.2) mukaan riskin tunnistamiskeinoina voidaan käyttää muun muassa historiaperusteista riskien tarkastelua eli sitä, että käydään läpi jo ilmenneitä tapahtumia. Toiseksi organisaatio voi käyttää hyväkseen myös asiantuntijoiden osaamista, jotka systemaattisen kysymyspatteriston avulla pyrkivät tunnistamaan riskejä. Kolmantena tekniikkana riskin tunnistamisessa voidaan käyttää induktiivista järkipäistä tapaa kuten HAZOP -menetelmää. Eri menetelmistä organisaation tulisi ennen kaikkea käyttää sellaisia työkaluja, jotka soveltuvat sen tavoitteisiin ja kykyihin. Samalla tiedon, jota käytetään riskien tunnistamiseen, tulee olla ajantasaista ja olennaista. (SFS, 2011, 5.4.2)

Riskienarviointiprosessin kokonaisuuteen kuuluu olennaisena osana riskianalyysi. Analyysin onnistumisen kannalta merkityksellistä on kuinka hyvin riskien tunnistamisessa on onnistuttu. Yleisesti ottaen riskien arviointi ei ole kunnissa toteutunut riskienhallintaprosessin kokonaisvaltaisuuden edellyttämällä tasolla, sillä kyselytutkimus (Kuntaliitto ym, 2014) osoittaa, että n. 29 prosenttia vastanneista kunnista arvioi riskienarvioinnin sisältyvän riskienhallintaprosessiin erittäin huonosti tai melko huonosti.

Riskianalyysillä pyritään tunnistettujen tavoitteita uhkaavien riskien sekä myönteisten että haitallisten seurausten ja niiden todennäköisyyksien tunnistamiseen. Huolellisen riskianalyysin tulosten perusteella organisaatio pystyy ratkaisemaan riskien käsittelyyn tarvittavat menetelmät. Se, miten yksityiskohtaista riskianalyysia tarvitaan, riippuu riskeistä, analyysin tarkoituksesta ja käytettävistä resursseista sekä saatavilla olevasta informaatiosta ja aineistosta. Erilaisten tapahtumien ja tapahtumasarjojen mallinnusten avulla seuraukset ja niiden todennäköisyydet voidaan määrittää riittävällä tasolla. Käytännössä seurauksia voidaan arvioida aineellisten tai aineettomien vaikutusten avulla, jolloin voi olla tarvetta kuvata todennäköisyyttä useammalla lukuarvolla tai termillä huomioiden riskin aikajänne, paikka ja tilanne. (SFS, 2011, 5.4.4).

Riskianalyysista saatujen tulosten käsittelyyn kuuluu luonnollisesti niiden tulkitseminen ja riskien merkityksen arviointi. Merkityksen arviointiin liittyy riskianalyysin aikana havaitun riskitason vertaaminen toimintaympäristön analyysin yhteydessä määriteltyihin riskikriteereihin nähden. Tämän pohjalta organisaatio voi pohtia riskienkäsittelytapoja, jotka soveltuvat parhaiten tunnistettuihin riskeihin nähden organisaation tavoitteet ja kyvyt huomioiden. Käsittelytapoja valittaessa olennaista on, että analysoidut riskit otetaan huomioon laaja-alaisesti ennen kaikkea niiden tahojen näkökulmasta, joihin riskien toteutuminen vaikuttaisi negatiivisesti. (SFS, 2011, 5.4.4) Kunnissa riskienkäsittelytoimenpiteistä päättäminen ei ole toistaiseksi kaikkien kuntien osalta sisältynyt riskienhallintaprosessiin kokonaisvaltaisuuden edellyttämällä tavalla. Kunnista nimittäin vain noin kolmasosalla riskienkäsittelytavoista päättäminen sisältyy systemaattisena osana riskienhallintaprosessiin, ja jopa 26 prosenttia kyselyyn vastanneista peruskunnista ilmaisi riskienkäsittelytavoista päättämisen sisältyvän erittäin tai melko huonosti (Kuntaliitto ym, 2014).

Standardin (SFS, 2011, 5.5.1) mukaan riskien käsittelyn tulisi olla jatkuva prosessi, johon sisältyy seuraavat vaiheet:

- *riskien käsittelyn arviointi*
- *päätös siitä, onko jäännösriskien taso siedettävä*
- *jos jäännösriskien tasoa ei pidetä siedettävänä, uuden riskien käsittelyn aloittaminen*
- *riskien käsittelyn vaikuttavuuden arvioiminen.*

Yleisiä riskienhallintakeinoja ovat: riskin vähentäminen, siirtäminen, välttäminen ja hyväksyminen. Riskin vähentäminen voidaan toteuttaa esimerkiksi hajauttamalla tai jakamalla riski useammalle taholle. Riskin siirtämisellä tarkoitetaan sen siirtämistä jonkin toisen toimijan harteille. Esimerkiksi vakuuttaminen toimii tällaisena riskinsiirtämisinstrumentina. (Blumme ym. 2005, 82) Standardi (SFS, 2011, 5.5.1) nostaa seitsemän erilaista riskienkäsittelyvaihtoehtoa, jotka eivät kuitenkaan ole toisensa poissulkevia ja voivat yhdessä tuoda jopa enemmän hyötyä. Nämä vaihtoehdot ovat:

- a) *riskin torjuminen päättämällä olla aloittamatta tai jatkamatta riskin aiheuttavaa toimintaa*

- b) *riskin ottaminen tai lisääminen jonkin mahdollisuuden hyödyntämisen takia*
- c) *riskin lähteen poistaminen*
- d) *todennäköisyyden muuttaminen*
- e) *seurausten muuttaminen*
- f) *riskin jakaminen toisen osapuolen tai osapuolten kanssa (esimerkiksi sopimusten ja riskin rahoittamisen kautta)*
- g) *säilyttäminen tietoon perustuvalla päätöksellä.*

Vaihtoehtojen valinnassa olennaista on ottaa huomioon myös sidosryhmien näkemykset ja arvot. Siksi olisi myös kunnissa tärkeää saada vastuussa olevat tahot tietoisiksi mahdollisista riskienkäsittelytavoista. Valintaa tulisi ennen kaikkea tarkastella käsittelytapojen edellyttämät kustannukset ja muut resurssit suhteutettuna niistä saatuihin hyötyihin. (SFS, 2011, 5.5.2) Tutkimuskohteen näkökulmasta tarkastellen keskustelua voisi käydä vuosittain tilaajalautakuntien kanssa käytyjen sopimusneuvottelujen yhteydessä. Palvelutarpeiden määrittelyjen yhteydessä olisi muun muassa perusteltua käydä läpi tavoitteisiin kohdistuvien uhkien ja riskien hallintakeinoista sekä niihin kohdistettavista taloudellisista resursseista. Toki myös lait ja viranomaisten vaatimukset voidaan nähdä kuntien kohdalla vaikuttavan välillisesti käsittelytapojen valintaan riskien välillä. Tärkeintä on kuitenkin varmistua siitä, että valituilla riskienkäsittelytavoilla päästään sillä tavoiteltuun lopputulokseen.

Kuitenkin vain harvassa kunnassa koetaan, että riskienhallinnan toteuttamiseen on varattu riittävästi resursseja, ja jopa yli puolet kunnista kokee, että resursseja on melko tai erittäin huonosti. (Kuntaliiton ym. 2014) Se, minkälaisia resursseja kunnissa tarvitaan, ei kuitenkaan selviä kyselyn tuloksista. Edellä viitekehyksen luomisen yhteydessä on kuvattu niitä tekijöitä, jotka tulisi ottaa huomioon resursseja kohdentaessa. Kuntien kokemat puutteet riskienhallinnan resursseissa voi juontua esimerkiksi riskienhallinnan seurannasta ja raportoinnista vastaavien henkilöiden asiantuntemuksen puutteesta, jolloin lisäkoulutuksen järjestäminen voisi parantaa tilannetta.

Riskien käsittelystä olisi hyödyllistä laatia standardin mukaan suunnitelma, mihin dokumentoidaan käsittelytapojen valintaperusteet, suunnitelmasta ja toteuttamisesta vastuussa olevat tahot, ehdotetut toimenpiteet, resurssitarpeet, mahdolliset mittarit ja

rajoitteet toiminnassa sekä raportointi- ja seurantavaatimukset. Näiden pohjalta päätöksentekoon osallistuvien tahojen ja sidosryhmien tulisi muodostaa tarvittava käsitys riskienhallintakeinojen myötä jäljelle jäävän jäännösriskin luonteesta ja laajuudesta sekä tarvittaessa päätettävä sen käsittelystä. (SFS, 2011, 5.5.3)

Kuviosta neljä nähdään, että systemaattinen tarkastelu ja katselmointi kuuluvat riskienhallintaprosessiin sen kaikissa vaiheissa. Sen tulisi kulkea prosessin eri vaiheiden rinnalla ja sisältää säännöllisiä tarkistuksia ja valvontaa. Säännöllinen prosessin eri vaiheiden tarkistaminen mahdollistaa hallintakeinojen kehittämisen sekä yleisesti ottaen parantaa tilivelvollisten tietoisuutta tapahtuneista tai tulevista muutoksista toimintaympäristössä, jotka vaikuttavat riskien hallintaan. Seurannan ja katselmoinnin avulla on tarkoitus pitää valitut riskienhallintakeinot ajantasaisina ja tehokkaina sekä mitata niiden suorituskykyä. Tämän lisäksi tarkastelun tuloksia voidaan hyödyntää riskienhallinnan puitteiden tarkastelun lähtötietoina, mikäli niiden uudelleen arvioimiselle on tarvetta. (SFS, 2011, 5.6)

Edellä on puhuttu ajoittain riskienhallintaan kuuluvan dokumentoinnin merkityksestä sen eri vaiheissa. Etenkin riskienhallintaprosessin kehittämisen kannalta on olennaista, että suunnitelmista, tehdyistä riskianalyyseistä sekä käytetyistä menetelmistä ja työkaluista on riittävästi dokumentoitu (SFS, 2011, 5.7). Tämän voidaan ajatella lisäävän muun muassa prosessin eri vaiheisiin osallistuvan henkilöstön tietoisuutta riskienhallinnan kokonaisuudesta.

4. Avopalvelujen riskienhallinta

Tässä luvussa tarkastellaan avopalvelujen riskienhallintaa edellä kuvatun ISO-riskienhallintastandardin osa-alueiden näkökulmasta. Luvussa käytetty aineisto koostuu avopalvelujen hallinnon organisaation riskienhallinnasta vastaavien keskeisten henkilöiden haastatteluista sekä hyvinvointipalvelujen johtosäännön ja toimintasäännön sekä muista riskienhallintaa määrittävien keskeisten dokumenttien sisällöistä. Tämän lisäksi tarkastelun tukena käytetään avopalvelujen riskienhallinnan yhdyshenkilöiden antamia vastauksia heille lähetettyyn kyselylomakkeeseen (liite 1).

Haastateltavina olivat avopalvelujen johtaja, jonka vastauksiin viitataan A:lla sekä avopalvelujen riskienhallinnan koordinoinnista vastaava asiantuntija, jonka haastatteluun viitataan B:llä. Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina ja ne olivat kestoltaan noin yhden tunnin. Haastattelumenetelmää on kuvattu aiemmin kappaleessa 1.4. Kyselomake koostui 16 avoimesta kysymyksestä ja se lähetettiin sähköpostitse avopalvelujen tuotantoyksikköjen kuudelle yhdyshenkilölle. Viisi kuudesta yhdyshenkilöstä vastasi kyselyyn. Vastaukset saamatta jääneen tuotantoyksikön osalta riskienhallinnan yhdyshenkilön nimeäminen oli kesken toiminnassa tapahtuneiden muutosten vuoksi. Saatujen vastausten avulla pyrittiin ymmärtämään tutkimuskohteen riskienhallintaa kokonaisvaltaisemmin sekä tekemään päätelmiä riskienhallinnan organisoimisesta, suunnittelusta, toteuttamisesta ja arvioinnista yksiköiden tasolla.

4.1. Riskienhallinnan asema Avopalveluissa

Avopalvelujen organisaatio on sekä henkilöstömäärältään että taloudellisesti merkittävä tuotantoalue, jolla on noin 50 tuoteryhmää ja 200 eri palvelutuotetta. Sosiaali- ja terveystalouksia tuotetaan kuntalaisille noin 200 eri toimipisteessä ympäri Tampereen kaupunkia, joten käytännössä voidaan puhua jo jonkinasteisesta monialakonsernista. (A & B) Kuitenkin vasta viime vuosina riskienhallinnasta raportointi on tullut avopalvelujen agendalle muun muassa osana vuosisuunnitelman laadintaa, osavuosisuunnitelmasta, välitilinpäätöstä ja tilinpäätöstä. Avopalvelujen johtajan näkemyksen mukaan riskienhallinta on nykyisin erillinen osa-alueensa, joka on sisäkirjoitettuna jokaiseen talousarviovuoden keskeiseen raporttiin, joka valmistellaan konsernihallinnolle. Käytännössä tämä tarkoittaa neljännesvuosittaisia raportointia talousarviovuoden aikana. (A, 5:40) Näitä suunnitelma- ja raportointivelvoitteita tarkastellaan myöhemmin tarkemmin.

Ensimmäisen kerran avopalvelujen johtokunta on hyväksynyt riskienhallintasuunnitelman vuonna 2008, mutta nimenomaan kuntalain taloussäännösten osittaisuudistuksen ja Tampereen konsernihallinnon lisääntyneen ohjeistuksen myötä riskienhallinnasta on alettu puhua tuotantoaluetasolla yleisesti enemmän. Tämä on johtanut riskienhallintasuunnitelman laajenemiseen muun muassa riskimäärittelyjen osalta. (A, 6:45)

Aiemmin avopalvelujen riskienhallintasuunnitelma oli sisällöltään suppeampi ja se nähtiin enemmänkin byrokratiaa varten luotuna asiakirjana, eikä niinkään osana oman toiminnan suunnittelua. Nykyisin riskienhallintasuunnitelma nähdään osana laajempaa tuotantoalueen kontekstia ja siitä voidaan erottaa myös todellisia ja vakavamielisiä organisaation riskienhallintaa määrittäviä elementtejä ja menettelytapoja. Näitä elementtejä ja menettelytapoja riskienhallinnan koordinaattori yhdessä avopalvelujen tuotantoyksiköiden yhdyshenkilöiden kanssa on työstänyt vuodesta 2014 alkaen. (B, 10:00)

Konsernihallinnon lisääntynyt ohjeistus ja kuntalain laajempi riskienhallinnan sääntely nähdään tuotantoyksiköissä yleisesti ottaen lisänsä riskienhallinnan tietoisuutta ja tulleen yhä näkyvämmäksi osaksi yksiköiden toiminnan suunnittelua lisäten muun muassa talousarviovuoden aikaista riskien tunnistamista. (Liite 1)

4.2. Periaatteet ja tavoitteet

Riskienhallinnassa lähdetään liikkeelle sen merkityksen, tarkoituksen ja tavoitteiden määrittämisestä. Kuten standardissakin (SFS, 2011) todetaan, riskienhallinnan periaatteet tulisi määrittellä ennen riskienhallinnan suunnittelua. Suomalaisissa kunnissa kaupunginvaltuusto on vaihtelevasti määritellyt riskienhallinnan periaatteita (ks. s. 30-31), mutta Tampereen kaupunginhallitus on dokumentoinut ja päivittänyt vuonna 2012 riskienhallintapolitiikkaa koskevan asiakirjan. Siihen on koottu riskienhallinnan määritelmät ja periaatteet, joita Tampereen kaupungissa tulee soveltaa kaikissa sen organisaatioissa. Nämä periaatteet ovat:

- *Tavoitteiden saavuttaminen varmistetaan*
- *Toiminnan jatkuvuus turvataan*
- *Turvallisuudesta huolehditaan*
- *Liiketaloudelliset riskit huomioidaan*
- *Hyvää johtamis- ja hallintotapaa noudatetaan*
- *Riskienhallintaa toteutetaan järjestelmällisesti*
- *Riskejä otetaan hallitusti*
- *Riskien toteutumiseen varaudutaan ja;*

- *Riskienhallintaa kehitetään tavoitteellisesti*

Tampereen kaupungin konsernihallinnon määrittämiä riskienhallinnan periaatteita ja tarkoitusta on tarkasteltu jo aiemmin kappaleessa 3.2, joten sen tarkastelu jätetään tässä vähemmälle. Mainittakoon kuitenkin, että yllä luetellut riskienhallintapolitiikan tavoitteet vastaavat varsin hyvin uuden kuntalain vaatimuksia, jossa myös riskienhallinta lähtee liikkeelle kaupunkistrategiasta ja siinä mainittujen tavoitteiden saavuttamisen turvaamisesta. Tämän lisäksi periaatteissa korostetaan toimintaympäristön kokonaisvaltaista huomioon ottamista turvaamalla liiketaloudelliset sekä yleiset turvallisuutta koskevat seikat. Periaatteiden mukaan riskienhallintaa tulee toteuttaa suunnitelmallisesti, järjestelmällisesti ja kokonaisvaltaisesti edellyttäen riskien tunnistamista, arviointia ja niihin vastaamista tavoitteita ja toimintaa suunniteltaessa. Myös sen seuranta ja kattava dokumentointi kuuluu osaksi kaupungin riskienhallintapolitiikkaa. (kaupunginhallitus, 26.6.2012) Tiivistäen voidaan todeta, että ainakin konsernihallinnon tasolla riskienhallinnan periaatteet on mielletty vastaavanlaisina kuin mitä standardissa (SFS, 2011) mainitaan (ks. luku 3.2).

Konsernihallinnon määrittämien periaatteiden tuotantoaluetasoinen tarkastelu avopalveluissa ei ollut tutkimusta tehtäessä vielä käynnistynyt, mutta riskienhallintakoordinaattorin mukaan ne tulevat määritellyksi uuden riskienhallintasuunnitelman myötä. Periaatteita ei kuitenkaan toistaiseksi ole käsitelty ja määritelty erikseen avopalveluissa, vaan ne otetaan osaksi avopalvelujen viitekehystä sellaisenaan, kuin kaupunginhallitus on ne määritellyt. (B 17:35) Standardin (SFS, 2011) mukaan riskienhallintapolitiikkaa tulisi kuitenkin tarkastella lähemmin ja miettiä sen yhteensopivuutta oman organisaation puitteiden valossa. Avopalvelujen riskienhallinnan puitteiden muodostamaa viitekehystä tarkastellaan seuraavassa luvussa, 4.3.

Avopalvelujen johtajan näkemyksen mukaan riskienhallinnan periaatteiden ja tavoitteiden voidaan kuitenkin yleisellä tasolla nähdä asemoituvan ja nojaavan voimakkaasti avopalvelujen ihmislähtöisen palvelutuotannon luonteen vuoksi henkilöstön hyvinvointiin ja potilasturvallisuuteen sekä lainsäädännön asettamien miniaikojen kuten esimerkiksi hoito- ja sosiaalitakuun käsittelyaikojen puitteissa pysymiseen. (A)

Riskienhallinnan koordinoinnista vastaavan asiantuntijan näkemyksen mukaan avopalvelujen organisaation luonne ja tehtävä huomioiden, sen riskienhallinta on perinteistä ajattelua huomattavasti laajempi. Tämä näkyy siinä, että avopalveluissa ei vastata pelkästään oman tuotannon riskeistä vaan myös väestöön kohdistuvista riskeistä. Tästä syystä riskienhallinnan koordinoinnista vastaava asiantuntija korostaa myös valmiussuunnitelman sekä palvelutuotannon laadun merkitystä, joita ei voida täysin pitää erillään riskienhallinnan kokonaisuudesta. Tätä hän kutsuu jatkumoksi, jossa laatuasioissa on kyse tavoitteiden kannalta pienemmistä palveluhäiriöistä. Riskienhallinnalla pyritään puolestaan ehkäisemään organisaation menestymiseen merkittävästi vaikuttavia negatiivisia tekijöitä. Kolmannella olennaisella osa-alueella, valmiustoiminnalla, varaudutaan ulkoisiin, väestöön vakavammin vaikuttaviin tekijöihin kuten esimerkiksi suuronnettomuuksiin. Näin ollen avopalvelujen riskienhallinta tulee mieltää myös osana laajempaa yhteiskunnallista vastuuta, eikä ainoastaan organisaation toimintaa ja tavoitteita uhkaavien riskien näkökulmasta. (B, 2:40)

4.3. Viitekehys

4.3.1. Riskienhallinnan vastuut

Kuten edellä on todettu (luku 3.3), riskienhallinnan puitteiden eli viitekehysten työstäminen lähtee liikkeelle johdon sitoutumisesta, vastuiden ja tilivelvollisten osoittamisesta. Avopalvelujen organisaatio koostuu kuudesta tuotantoyksiköstä. Hyvinvointipalvelujen johtosäännön mukaan avopalvelujen tuotantojohtaja tilivelvollisena vastaa alaistensa yksiköiden toiminnasta ja taloudesta, hyvästä johtamis- ja hallintotavasta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. (kaupunginvaltuusto, 10.11.2014, 9§) Tämän lisäksi johtosäännössä on johtokunnan tehtäviksi asetettu sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvien menettelytapojen hyväksyminen sekä toiminnan ja talouden kehityksen seuranta sekä vuosiraporttien ja konsernihallinnon ohjeiden mukaisten väliraporttien hyväksyminen (kaupunginvaltuusto, 10.11.2014, 5§). Näin ollen siis myös johtokunta yhdessä tuotantojohtajan kanssa vastaavat riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä (A, 18:30).

Avopalvelujen johtaja on puolestaan vahvistanut avopalveluille toimintasäännön, jolla hän on delegoinut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuita ja tehtäviä tuotantoyksiköiden päälliköille alaisensa toiminnan osalta. (A, 9.6.2015, 2:35) Kuitenkin avopalvelujen tuotantoalueen sisällä on yhteisesti sovittu järjestelmästä, jossa tuotantoyksiköiden päälliköt ovat valinneet alaisistaan riskienhallinnan yhdyshenkilöt, jotka yhdessä avopalvelujen nimetyn riskienhallinnan koordinaatiosta vastaavan asiantuntijan kanssa työستävät riskienhallinnan suunnittelua. Tämän lisäksi avopalveluissa on nimetty lainvelvoittamana työsuojelupäällikkö, joka nähdään vahvasti myös osana riskienhallinnan suunnittelua. (A, 15:10 & B, 18:00)

Avopalvelujen riskienhallinnan koordinaattorilla ja tuotantoyksiköiden yhdyshenkilöillä ei ole kuitenkaan muodollista vastuuta riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Käytännössä yhdyshenkilönä toimii kunkin tuotantoyksikön päällikön alaisen esikunnan työntekijä, kuten esimerkiksi hoitotyönpäällikkö, joka ei käytännön työssä hoitaa yksikön hallinnollisia tehtäviä, joihin myös riskienhallinta katsotaan lukeutuvan. Tämän on ajateltu palvelevan myös yksikön riskienhallinnan viestinnän ja koordinaation sujuvuutta yksikkötasolla. Yhdelläkään tuotantoyksiköllä ei kuitenkaan ole varsinaisesti nimettynä riskienhallinnan ydinryhmää, joka säännöllisesti käsittelisi yksikön riskienhallintaan liittyviä asioita ja seuraisi tavoitteiden toteutumista riskien näkökulmasta. Suunnittelupäällikön mukaan tämä on voinut käytännössä johtaa myös siihen, että tietoisuus riskienhallinnasta on jäänyt avopalveluissa vain keskijohdon tasolle, eikä yksiköiden kaikkien tasojen esimiehiä ole välttämättä aktivoitu ja saatettu tietoiseksi riskienhallintaan liittyvistä asioista. Samalla hän kuitenkin muistuttaa, että riskienhallinnassa ylipäätään on otettu harppaus kohti systemaattisempaa ja organisoidumpaa järjestelmää aivan kuten aiemmin laatujärjestelmienkin kehittämisen osalta otettiin. (B, 19:15)

Neljä viidestä riskienhallinnan yhdyshenkilöstä kokee vastuunsa ja tehtävänsä riskienhallinnan suhteen hieman epäselviksi. Tästä huolimatta riskienhallinnan vastuiden ja tehtävien määrittely koetaan menneen parempaan suuntaan. Kysyttäessä yhdyshenkilöiden vastuista ja tehtävistä riskienhallinnan suunnittelun, ylläpidon ja seurannan osalta, vastauksista nousee poikkeuksetta esille yhdyshenkilöiden rooli riskeistä viestittäväenä ja kommunikoivana tahona sekä tuotantoyksikön sisällä että tuotantoaluetasolla. Lisäksi yhdyshenkilön tehtävänä mielletään varsin voimakkaasti

riskimatriisien ja muuhun riskien tunnistamiseen ja arviointiin liittyvien dokumenttien laatiminen ja päivittäminen. (Liite)

Vastuista keskusteltaessa esille nousee avopalvelujen johtoryhmän asema riskienhallinnan näkökulmasta. Se voi tarpeen mukaan kommentoida ja tuoda esille näkemyksiään erilaisten suunnitelmien ja raporttien suhteen. Esimerkiksi valmistunut riskienhallintasuunnitelma on esitelty avopalvelujen johtoryhmälle, jota he ovat kommentoineet. Kommentit suunnittelupäällikkö huomioi suunnitelmassa ennen kuin se tuotantojohtajan esittelystä menee johtokunnan käsiteltäväksi. (A, 19:06)

4.3.2. Riskienhallintapolitiikka

Edellä (s.35) puhuttiin johdon tehtävistä ja vastuista yhteen sovittaa riskienhallintastrategia ja riskienhallintapolitiikka organisaatiossa. Tämä on yksi keskeisistä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan perusedellytyksistä.

Avopalvelujen riskienhallintapolitiikka perustuu kaupunginhallituksen (2012) määrittämiin ohjeisiin ja periaatteisiin. Erillistä hyvinvointipalvelujen riskienhallintastrategiaa, jossa kaupungin konsernihallinnon ohjeistusta sovellettaisiin kokonaisuutena ottaen huomioon myös avopalvelujen toiminnan luonne ja laajuus, ei ole laadittu (A, 45:23).

Tampereen kaupungin valvontamalli perustuu COSO –viitekehysten mukaisiin määritelmiin (Hyvä hallinto- ja johtamistapa ja sisäinen valvonta, 2012, 18) Avopalvelujen riskienhallintakoordinaattorin mukaan viitekehys on toiminut riskienhallintasuunnitelman pohjana, jota hän on myöhemmin pyrkinyt soveltuvin osin konkretisoimaan ISO 31000 –riskienhallintastandardin osatekijöillä. Etenkin riskianalyysin ja riskien arviointiprosessin elementtejä on tuotu osaksi riskienhallintasuunnitelmaa. Hän kuitenkin toteaa, että käsitteellisten viitekehysten tuntemus on vielä avopalveluissa heikkoa, eikä varsinkaan yksikkötasolla kyseessä olevia viitekehyksiä tunneta riittävästi. (B 14:00)

Tämä käsitys vahvistui myös yhdyshenkilöiden antaminen vastausten perusteella, sillä yksikään yhdyshenkilö ei sanonut tuntevansa ISO –riskienhallintastandardin tai COSO ERM –viitekehyksen sisältöä yksityiskohtaisesti (Liite).

Riskienhallintakoordinaattori kuitenkin uskoo, että varsinaisen asiakirjan eli riskienhallintasuunnitelman laatimiseen tiedot ovat riittävät. Hän toteaa, että suhtautuminen riskienhallinnan kokonaisvaltaiseen ajatteluun ja perehtyminen viitekehysten sisältöön on vielä yleisesti ottaen vanhakantaista, eikä sen vieminen käytäntöön yksikkötasolle ole helppoa. Lisäksi hän uskoo, että kaupungin riskienhallintapolitiikan ohjeistuksessa on osittain huomioitukin tuotantoalueiden rajallisuus toteuttaa riskienhallintaa siinä laajuudessa kuin se todellisuudessa edellyttäisi. Kuitenkin avopalvelujen riskienhallinnan edustajana kaupungin riskienhallintaverkoston kokouksissa hän on pyrkinyt tuomaan vahvemmin esiin ajattelua siitä, että riskienhallintaan tulee suhtautua entistä vakavammin ja siten myös saattaa tiedoksi tuotantoalueiden sisällä yksikkötasolle. (B, 14:00)

4.3.3. Toimintaympäristö

Avopalvelujen toimintaympäristö kuten edellä mainittiin, voidaan nähdä eräänlaisena monialakonsernina, jossa vastuut ja tehtävät on järjestetty perinteisen linjaorganisaation mukaisesti.

Avopalvelujen johtajan näkemyksen mukaan ulkoisen toimintaympäristön tuomat haasteet liittyvät pääosin lainsäädännön tuomiin velvoitteisiin. Viime aikoina pinnalla ollut sosiaalihuoltolaki on muun muassa yksi keskeisistä avopalvelujen toimintaa määrittävistä laeista, jossa säädetään esimerkiksi lastensuojeluun liittyvistä käsittelyajoista. Hän kuitenkin korostaa, että lainsäädännön muuttuminen ja sen seuraaminen kuuluvat osaksi työntekijöiden ammatti- ja substanssiosaamista. Näin ollen sen huomioon ottaminen kuuluu normaalin toiminnan piiriin, eikä sitä virallisesti nosteta esiin osana riskienhallinnan viitekehystä. Hän toteaa, että lainsäädännön kehityksen seuranta ja siihen reagointi kuuluvat jokaisen avopalvelujen työntekijän velvollisuuksiin. Tiedonvälityksen näkökulmasta lainsäädännössä tapahtuvat muutokset otetaan myös normaalin linja-organisaation mukaisesti huomioon, ja se kuuluu osana päivittäistä johtamis- ja esimiestyötä. (A, 30:28)

Tampereen palvelujen järjestämismallista johtuen avopalvelujen johtaja katsoo, että yleisesti ottaen ulkoisesta toimintaympäristöstä tuleva lainsäädäntö tulee huomioiduksi osana toiminnan suunnittelua automaattisesti sopimusohjauksen kautta. Tärkeimpien sidosryhmien, konsernihallinnon ja erityisesti tilaajaryhmän kanssa käydään säännöllisesti vuoropuhelua palvelujen tuottamistarpeista sekä siitä miten ja kenelle tuotetaan. Ja siinä määrin, kun palvelujen tilaaminen kohdistuu avopalveluihin, niin tilaaja palvelujen järjestämisestä vastuullisena tahona arvioi myös lainsäädännön merkitystä. Tuotantoalueen johtajan mukaan nimenomaan tilaaja-tuottaja –mallin mukainen sopimusohjaus on keskeinen instrumentti lainsäädännön, mutta myös sisäisten resurssien ja tehtävien arvioinnin näkökulmasta palvelutuotannon osalta. (A, 10:08)

Riskienhallintakoordinaattori on avopalvelujen johtajan kanssa samoilla linjoilla, ja myöntää, että juuri kyseisen sopimusohjauksen myötä palvelujen lainmukaisuus tulee turvatuksi. Hän kuitenkin muistuttaa, että vaikka nykyisessä mallissa tilaaja onkin ollut päävastuussa etenkin lainsäädännön huomioon ottamisessa, niin myös tuotannolla on sen suhteen oma vastuunsa. Hän arveleekin tuotannon vastuun lisääntyvän ulkoisen toimintaympäristön huomioimisen osalta jatkossa, sillä Tampereen kaupunki on lähivuosina luopumassa sisäisestä tilaaja-tuottaja –mallista. Tämän voidaan johtavan siihen, että myös lainsäädännöstä vastaaminen ja sen seuraaminen tulee tuotannon vastuulle entistä voimakkaammin. Hän myöntää, että edellä mainitun organisaation toimintaympäristön muutoksesta käyty keskustelu on jäänyt hieman liian vähälle huomiolle. Samalla hän korostaa avopalvelujen johtoryhmää keskeisenä sisäisenä viestintä- ja informaatiokanavana, josta asiat siirtyvät myös tuotantoyksiköiden tasolle. (B, 36:45)

Yleisesti ottaen avopalvelujen toimintaympäristöön liittyviä keskusteluja riskien näkökulmasta on käyty melko vähän. Avopalvelujen riskienhallinnasta vastaavan koordinaattorin mukaan avopalveluissa ollaan kuitenkin tietoisia toimintaympäristössä lähivuosina tapahtuvista suurista muutoksista, jotka muuttavat avopalvelujen asemaa palvelujen tuottajana olennaisesti. Edellä mainitun sisäisen organisaatiomuutoksen lisäksi hän mainitsee muun muassa SOTE –uudistuksen yhtenä merkittävänä tekijänä. Valtakunnallisen sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisuudistuksen vaikutuksia on

kuitenkin vaikea arvioida vielä, eikä sitä ole vielä tarkasteltukaan osana riskienhallinnan viitekehystä. Hän kuitenkin korostaa SOTE-uudistuksen merkitystä koko kaupunkitasolla, kun pohditaan avopalvelujen taloudellista kokonaisuutta osana hyvinvointipalveluja. Avopalvelut ovat nimittäin noin puolet koko hyvinvointipalvelujen budjetista ja samalla noin kolmasosa kaikista kaupungin palveluista. (B, 38:09)

Avopalvelujen tuotantoyksiköiden välillä sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön huomioon ottaminen osana riskienhallinnan suunnittelua vaihtelee. Osassa tuotantoyksiköitä toimintaympäristön systemaattinen analyysi kuuluu osaksi riskienhallintaa ja sitä tehdään johtoryhmätasolla vuosittain. Osa tuotantoyksiköiden riskienhallinnan yhdyshenkilöistä myöntää, että toimintaympäristön analyysi ei sisälly yksikön riskienhallintaan tai siinä on vielä selkeästi parannettavaa, jotta voitaisiin puhua systemaattisesta toimintaympäristön huomioon ottamisesta osana toiminnan suunnittelua. (Liite)

Avopalvelujen toimintaympäristön laajempaa tarkastelua ei ole siis avopalvelujen sisällä vielä systemaattisesti aloitettu, mutta koordinaattorin mukaan tämä on yksi kriittisistä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vaiheista ja kehittämisen kohteista. Puutteellinen toimintaympäristön analyysi johtuu osittain siitä, että aika ja resurssit ovat rajalliset keskustelujen käymiseen laajemmassa foorumissa. Käytännössä avopalvelujen toimintaympäristön ulkoa tuleviin muutoksiin ei ole systemaattisesti tuotantoyksiköissä keskitytty, eikä riskienhallintaa ole vielä tuotantoyksikötasolla mielletty niin laajana, vaan pikemminkin tarkastelu on kohdentunut tuotantoyksikön sisäisen toimintaympäristön tuomiin haasteisiin. Tästä johtuen riskienhallinnan koordinaattori on itse pohtien ja kirjallisuudesta sekä muista lähteistä lukien perehtynyt yhteiskunnassa meneillään oleviin ja hyvinvointipalveluihin kohdistuviin uudistuksiin, joihin sekä positiivisessa että myös negatiivisessa mielessä avopalveluissa on varauduttava ja valmistauduttava. Tätä hän pitääkin valitettavana ja toivookin, että riskienhallinnan yhdyshenkilöiden kanssa oli mahdollista kokoontua säännöllisemmin asian tiimoilta. Samalla hän myöntää, että riskienhallinnan osalta tulisi käydä tiiviimpää ja koulutuksellisempaa keskustelua myös konsernihallinnon suunnalta, jotta riskienhallinnan kokonaisuus ja sen merkitys iskostuisivat paremmin myös tuotantoyksiköiden tasolla. Riskienhallintasuunnitelmaan hän on kuitenkin SOTE-

uudistuksen ja kaupungin sisäisen tilaaja-tuottaja –mallin luopumisen lisäksi nostanut keskeisenä osana palvelujen digitalisaation ja hyvinvointiteknologian kehittymisen. Hänen arvionsa mukaan nämä tekijät tulevat muuttamaan tulevaisuudessa koko sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantojärjestelmän, jota käytännössä on vielä hyvin vaikea konkreettisesti kuvata. (B, 29:18)

Edellä mainittua resurssikysymystä tarkastellaan henkilöstön osaamisen, tietämyksen ja koulutuksen osalta lähemmin myös tuotantojohtajan ja riskienhallinnan yhdyshenkilöiden näkökulmasta seuraavassa luvussa, 4.3.4.

4.3.4. Resurssit

Luvun 3.3 yhteydessä on käsitelty riskienhallinnasta vastuussa olevien henkilöiden kykyjen arvioinnin merkitystä osana toimeenpanna, ylläpitää, kehittää ja säilyttää riskienhallintaprosessi asianmukaisena ja vaikuttavana. Standardin (SFS, 2011, 4.3.3.) mukaan organisaation tulisi määritellä riskien omistajat, joilla ovat vastuu ja valtuudet hallita toiminnan osalta tunnistettuja riskejä. Riskienhallintaan käytettäviä resursseja tulisi kuitenkin arvioida laaja-alaisesti ottaen huomioon henkilöiden pätevyys ja kokemus, riskienhallintaprosessin vaiheisiin tarvittavat resurssit, koulutusohjelmat, organisaation riskien hallinnan prosessit, menettelyt ja työkalut sekä organisaation tiedon ja tietämyksen hallintajärjestelmät. (S. 37)

Avopalvelujen riskienhallintaan kohdennettavat resurssit ovat niukat. Avopalveluissa päädyttiin riskienhallinnan yhdyshenkilöiden verkoston muodostamiseen, jossa riskienhallinnan kokonaisuudesta vastaavan koordinaattorin vetämänä tuotantoyksiköt laativat konsernihallinnon edellyttämät riskimatriisit ja muut riskienhallintasuunnitelmaan liittyvät selvitykset. Tämä on seurausta riskienhallinnan korostuneesta merkityksestä ja lisääntyneistä velvoitteista kuten suunnittelu- ja raportointivelvollisuuden lisääntymisestä riskien näkökulmasta. Lisäksi organisaation koko ja monialaisuus ovat vaikuttaneet voimakkaasti yhdyshenkilöverkoston muodostamiseen ja tehtävien eriyttämiseen tuotantoyksikötasolle. Tällä on pyritty siihen, että konsernihallinnon suuntaan syntyneet velvoitteet eivät jäisi ainakaan täyttämättä ja myös yksöiden näkemys tulisi huomioon otetuksi. Ongelmana kuitenkin nähdään riskienhallintaan kohdennettavien henkilöresurssien riittämättömyys asian

hoitoon, mutta myös henkilöiden kokemuksen ja perehtyneisyyden taso, sillä riskienhallinta on ikään kuin kaiken muun lisääntyneen raportoinnin ja suunnittelun lisäksi tullut varsin uutena asiana, eikä henkilöstöä ole käytettävissä olevan ajan vuoksi riittävästi koulutettu ja perehdytetty. Muun muassa koordinaattorin päivittäiset tehtävät muodostuvat paljon muusta kuin riskienhallintaan liittyvistä asioista, eikä hänelle näin ollen jää aikaa keskittyä avopalvelujen riskienhallintaan liittyviin tehtäviin siinä määrin kuin olisi tarpeellista. Avopalvelujen johtajan näkemyksen mukaan, mikäli avopalvelujen riskienhallintaa haluttaisiin kokonaisvaltaisesti suunnitella ja tarkastella, edellyttäisi se yhden varsinaisen riskienhallinnan asiantuntijan palkkaamista, joka nimenomaisesti hoitaisi organisaation riskienhallintaan liittyviä tehtäviä. Tällöin aikaa jäisi suunnitelmien ja raportointiin liittyvien tehtävien lisäksi myös tuotantoyksiköissä kiertelyyn sekä yksiköiden yhdyshenkilöiden ja työntekijöiden kouluttamiseen. Nimenomaan kouluttamiseen ja tiedon syventämiseen organisaatiotasolle resurssit eivät enää riitä. Myöskään tuotantoyksiköiden päälliköillä ei ole riittävästi aikaa kouluttaa valitsemiaan yhdyshenkilöitä. (A, 22:18)

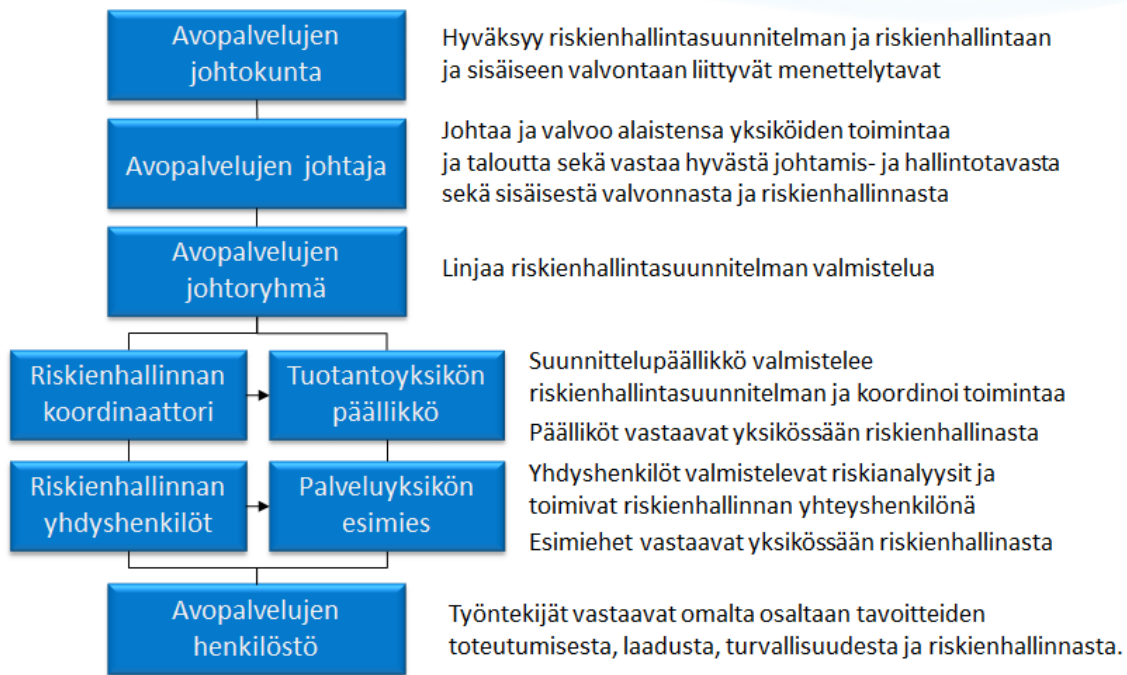
Riskienhallintakoordinaattorin toimenkuvaan ei alun alkaen kuulunut riskienhallinnan suunnittelu lainkaan 2000-luvun alussa. Konsernihallinnosta tulleiden ohjeiden ja määräysten myötä jokaisessa tuotantoalueen johtoryhmässä täytyi olla yksi organisaation riskeistä vastaava henkilö, joten hän oli melko luontainen valinta aiempien tehtäviensä puolesta. Hän kuitenkin myöntää, että riskienhallintaan liittyvät tehtävät tulivat kaiken muun työn ja toimenkuvan päälle, joten siihen perehtyminen on jäänyt myös häneltä vähemmälle huomiolle. Hän toteakin, että tällä hetkellä riskienhallinta on pidettävä ainoastaan tehtävänä muiden joukossa. Tätä hän pitääkin hieman huolestuttavana riskienhallinnan merkityksen ja tarkoituksen kasvun nykyisessä kuntaorganisaatiossa. Koordinaattori onkin tuotantoalueen johtajan kanssa samoilla linjoilla siitä, että riskienhallinnassa olisi tehtävää jopa pienelle yksikölle avopalveluissa. (B, 00:42)

Riskienhallintaan liittyvistä koulutuksista puhuttaessa, tuotantoalueen johtaja nostaa esille työsuojeluun ja –turvallisuuteen liittyvät koulutukset, jotka ovat merkittävä osa organisaation riskienhallintaa. Hän toteakin, että näiden suhteen kaupunki on tehnyt merkittäviä panostuksia vuoden 2014 aikana, jolloin työsuojeluvaltuutettujen määrää lisättiin myös avopalveluissa. Työsuojeluvaltuutetut istuvat kukin tuotantoalueensa

yhteistyöryhmässä, jossa ovat siis työnantajan nimeämät edustajat sekä työntekijäjärjestön edustajat. Yhteistyöryhmä kokoontuu neljä kertaa vuodessa, jossa käsitellään myös riskienhallintaan liittyviä asioita kuten sisäilmaongelmia, työtapaturmia, työmatkatapaturmia ja veritapaturmia. (A, 24:31) Hän kuitenkin korostaa, että virallisesti riskienhallintaan tarvittavia ja kohdennettavia resursseja ei ole tarkasteltu ja arvioitu. Vuosittaisten riskienhallintasuunnitelmien päivittämisten ja raportointien yhteydessä resurssien riittämättömyys nousee aika ajoin tuotantoyksiköistä esille, kun työmäärän nähdään kyseisinä aikoina kasaantuvan. Tuotantoalueen johtaja toteaaakin, että nykyiseen järjestelmään on sitouduttu, mutta siihen kohdennetut henkilöresurssit eivät tunnu olevan riittävät. (A, 27:37)

Tuotantoyksiköiden yhdyshenkilöiden näkemyksen mukaan henkilöresursseja pitäisi lisätä, jotta toiminnan suunnitteluun myös riskien näkökulmasta olisi mahdollista keskittyä ja panostaa yhä voimakkaammin. Yhtenä keinona pidetään koulutuksen lisäämistä esimiehille ja muulle henkilöstölle, mikä nähdään mahdollistavan riskienhallinnan tietoisuuden lisäämisen tuotantoyksiköiden sisällä ja muun henkilöstön mukaan ottamisen riskienhallinnan suunnitteluun. Edellä mainitun lisäksi riskienhallinnan yhtenäistäminen tuotantoyksiköiden välillä koetaan tarpeelliseksi. Tätä voitaisiin vastausten perusteella parantaa laatimalla selkeät ja yhtenäiset riskienhallinnan ohjeet. (Liite)

Kuten aiemmin mainittiin, niin avopalvelujen riskienhallintapolitiikka perustuu kaupungin yhteiseen riskienhallintapolitiikkaan, jota on pyritty konkretisoimaan riskienhallintasuunnitelmalla. Suunnitelman mallipohja on laadittu Tampereen kaupungin konsernihallintoon kuuluvan riskienhallintaosaston toimesta, jota avopalvelujen riskienhallintakoordinaattori on oman arvionsa ja perehtyneisyyden valossa täydentänyt avopalvelujen tuotantoalueen näkökulmasta soveltuvammaksi. (B, 14:06) Suunnitelman myötä sekä hänen roolinsa avopalvelujen koordinaattorina ja sekä yhdyshenkilöiden tehtävät ja asema riskienhallinnan tietoisuuden lisääjinä ja välittäjinä tuotantoyksiköissä ovat tulleet dokumentoiduksi. (B, 23:27)



Kuvio 5. Avopalvelujen riskienhallinnan vastuut ja tehtävät. (Riskienhallintasuunnitelma 2015)

Vaikka avopalvelujen riskienhallinnan koordinaattori osallistuukin kaupungin riskienhallinnan yhdyshenkilöiden kokouksiin, eivät ne varsinaisesti ole koulutuksellisia tapaamisia, eikä kyseessä ole koulutuksellinen verkosto. Hänen mielestään riskienhallinnan viitekehykseen ja menetelmiin liittyvää koulutusta tulisi tarjota kaupungin toimesta. Hän kuitenkin myöntää, että riskienhallinnan tarpeellisuuden ja osaamisen merkitys ovat korostuneet keskusteluissa, ja sitä kautta myös asenteet ovat kypsyneet ja siirtyneet osittain tuotantoalueille. On kuitenkin varsin selvää, että monesti suunnitelmat saattavat jäädä nimenomaisesti suunnitelmien tasolle, jolloin esimerkiksi riskeihin vastaaminen ei todellisuudessa täyty kaikkien vaatimusten osalta. Riskienhallinnan systematisointi osaksi tuotantoyksiköiden toimintatapoja ja arkea on kuitenkin lähtenyt voimakkaasti liikkeelle (B, 24:54) Hän uskookin, että mikäli riskienhallinnan tietoisuus ja kehitys etenee nykyistä vauhtia, niin noin viiden vuoden periodilla kaupungin riskienhallinta on organisoitu ja resursoitu huomattavasti systemaattisemmin myös tuotannon tasolla. (B, 21:48)

4.3.5. Viitekehyksen tarkastelu, arviointi ja informaatiokanavat avopalveluissa

Avopalvelujen riskienhallinnan arviointijaksot ja tarkastelu ajoittuvat talousarviovuoden aikana vuosisuunnitelman laatimisen, osavuosisikatsauksen, välitilinpäätöksen ja

tilinpäätöksen yhteyteen. Avopalvelujen organisaatio huomioiden nämä neljä mainittua tarkastelujaksoa ovat riskienhallinnan ajantasaisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi riittävät. Kuten aiemmin todettiin, avopalveluissa ei ole järjestetty virallista tiedotuskanavaa toimintaympäristössä tapahtuville muutoksille, vaan ne tulevat käsitellyksi asianosaisten tuotantoyksiköiden sisällä ja kuuluvat normaalin ammattityön ja –taidon piiriin reagoida niihin asiaankuuluvalla tavalla. (A, 29:24)

Tuotantoyksiköiden näkemysten mukaan riskeistä viestiminen ja tiedonvaihto sekä yksiköiden sisällä että ulkopuolelle koetaan kuitenkin toistaiseksi puutteelliseksi. Systemaattista tiedonvaihtoa tunnistettujen riskien ja toteutuneiden haittatapahtumien osalta pitäisi kokemusten mukaan lisätä. Yksiköiden henkilöstön saattaminen tietoiseksi tunnistetuista riskeistä toteutetaan yksiköissä vaihtelevasti. Yleisesti ottaen riskienhallinnan merkityksen ja tehtävien saattaminen tiedoksi henkilöstölle ei ole vielä syntynyt yhtenäistä ja vakiintunutta viestintätapaa, vaan kukin yksikkö informoi henkilöstöään parhaalla katsomallaan tavalla. Näitä keinoja ovat muun muassa kehityskeskustelut ja henkilöstöpalaverit, joissa toimintaan liittyviä tapahtumia riskien näkökulmasta on mahdollista käydä. Jossain määrin viestintä riskienhallinnan merkityksestä saattaa olla riippuvainen myös esimiesten aktiivisuudesta. Yksiköt kokevatkin tärkeänä, että riskeistä viestintään tulisi panostaa entistä enemmän, jotta myös muu henkilöstö saataisiin tietoisemmaksi riskienhallinnan merkityksestä. (Liite)

Keskusteltaessa tilinpäätöksen aikaisesta riskienhallinnan arvioinnista, riskienhallintakoordinaattori nostaa esille Tampereen kaupungin sisäisen tarkastuksen laatiman arviointilomakkeen, jonka hän täyttää konserniohjeiden mukaisesti. Arviointia ei kuitenkaan kireiden aikataulujen vuoksi ehditä käymään yhdessä tuotantoyksiköiden päälliköiden tai riskienhallinnan yhdyshenkilöiden kanssa läpi. Arviointilomake on osa virallista vuosikertomuksen raportointipakettia, joka lähetetään konsernihallintoon. Ennen lähettämistä konsernihallintoon avopalvelujen johtokunta hyväksyy arviointilomakkeen, jonka jokainen tuotantoyksikön päällikkö on velvollinen allekirjoittamaan. Tällä tavoin tuotantoyksiköiden päälliköt saadaan osalliseksi käymään kyseinen selonteko läpi sekä velvollisuus korjata siinä mahdollisesti ilmenneet virheet ja puutteet. (B, 51:28) Arviointilomakkeessa täytyy arvioida seuraavat sisäisen valvonnan osa-alueet:

johtamistapa ja valvontakulttuuri,

*riskienhallinta,
valvontatoimenpiteet,
raportointi ja tiedonvälitys sekä
seuranta.*

(sisäinen tarkastus, 2012)

Vuoden 2014 selonteossa avopalvelujen oma arvio oli, että riskeistä raportointi on järjestetty hyvin. Samassa lomakkeessa on myös arvioitu yleisesti avopalvelujen raportointia ja tiedonvälitystä (edellinen, kohta 4). Arvioinnin mukaan talouden raportointijärjestelmät ovat hyvät, mutta palvelutoiminnan järjestelmiin kertyvää dataa ei saada kovin hyvin jalostettua ja hyödynnettyä osaksi toiminnan johtamista (Avopalvelut, Tilinpäätösarviointi, 2014). Riskienhallinnan näkökulmasta suunnittelupäällikkö harmitteleekin, että vaikka tietoa riskeistä on olemassa hyvin paljon, sen hyödyntäminen muun muassa osana riskienhallintasuunnitelmaa ja yksityiskohtaisempaa riskien tunnistamista ei pystytä hyödyntämään. Tämä johtuu osittain siitä, että avopalveluilla on useita asiakas- ja potilastietojärjestelmiä, joihin muun muassa riskeihin liittyviä läheltä piti –tilanteita kirjataan. Näiden riskeistä syntyvien historiatietojen systemaattinen seulonta riskien näkökulmasta on kuitenkin liian haasteellista ja aikaa vievää tiedon hajanaisuuden vuoksi. Hän kuitenkin myöntää, että avopalveluilla käytössä olevat tietojärjestelmät tarjoaisivat riskienhallinnan näkökulmasta erittäin hyvät informaatiokanavat, mikäli niiden sisältämää dataa pystyttäisiin systemaattisesti tarkastelemaan. (B, 45:13)

Informaatio- ja raportointikanavien järjestämisestä puhuttaessa, konsernihallinto ja avopalvelujen johtokunta tuotannon ylimpänä päättävänä elimenä ovat avopalvelujen näkökulmasta niitä tahoja, joille raportointi edellä mainittujen ajanjaksojen aikana riskienhallinnan osalta on järjestetty. Avopalvelujen johtajakin nostaa esille lähivuosien toimintamallin muutokset ja toteaaakin, että raportointi- ja informaatiokanavat ovat muuttuva käsite. Hän lisää, että avopalvelujen toimintaa on tällä hetkellä ohjannut sekä konserniohjeistus että sopimusohjaus. Sopimusohjaus on kuitenkin jäämässä pois, jolloin avopalvelujen ohjauksesta tullaan jatkossa todennäköisesti puhumaan perinteisenä konserniohjauksena. Samalla riskienhallinnan raportointiväylät saattavat muuttua. (A, 32:28)

Avopalvelujen resurssit huomioiden viralliset raportointi- ja informaatiokanavat on järjestetty asianmukaisesti. Johtaja lisäksi arvioi, että tilikauden aikainen muu tiedonvälitys ja riskeihin liittyvä seuranta ja valvonta eivät kuitenkaan ole kaikilta osin toteutuneet moitteettomasti, sillä ikäviä yllätyksiä on päässyt syntymään. Riskien näkökulmasta kyse ei kuitenkaan ole ollut riskienhallinnan kokonaisvaltaisesta peittämisestä vaan hän kytkee tapahtuneen laajempaan sisäisen valvonnan kontekstiin. Hän korostaakin, että toimintaa uhkaavien riskien seuranta ja siitä seuraava tiedonvälitys riippuu hyvin paljon tuotantoyksiköiden toimintatavoista ja heidän järjestämistään viestintä- ja informaatiokanavista vastaavien tapahtumien ehkäisemiseksi. (A, 37:45)

4.4. Riskienhallintaprosessi

Riskienhallintasuunnitelman tulee perustua määriteltyyn viitekehykseen (SFS, 2011). Edellä (4.2) on tarkasteltu avopalvelujen riskienhallinnan viitekehyksen kokonaisuutta ja sen huomioimista osana toiminnan suunnittelua. Siihen sisältyvät osa-alueet tulevat määriteltyksi riskienhallintasuunnitelmassa, hyvinvointipalvelujen johtosäännössä, avopalvelujen toimintasäännöissä sekä muissa sisäisissä ohjeissa. Avopalvelujen laatima riskienhallintasuunnitelma on ensimmäistä kertaa huomattavasti aiempaa kattavampi ja vakavamielisempi. Riskienhallinnan koordinaattori on konkretisoinut suunnitelmassa avopalvelujen riskienarviointiprosessia ISO –standardin mukaisilla vaiheilla. (B, 41:52). Avopalvelujen riskienarviointia tarkastellaan myöhemmin seuraavassa kappaleessa.

Standardissa (SFS, 2011) korostetaan riskienhallintaprosessin aikaista viestintää ja tiedonvaihtoa sekä sidosryhmien näkemysten huomioon ottamista prosessin jokaisessa vaiheessa (ks. 38-39). Edellä on kuvattu avopalvelujen tärkeimpien sidosryhmien suuntaan kohdistuvaa tiedonvaihtoa sekä kaupungin riskienhallintapolitiikan yhteensovittamista avopalvelujen tasolla. Riskienhallintakoordinaattorin mukaan erillistä pohdintaa sidosryhmien näkemysten ja tavoitteiden osalta ei avopalvelujen riskien hallintakeinojen arvioinnin yhteydessä tehdä. Riskienhallintasuunnitelmassa (Avopalvelut, riskienhallintasuunnitelma, 2015) kuitenkin todetaan, että kaupungin riskienhallintapolitiikka on keskeinen avopalvelujen riskikriteerejä määrittävä tekijä.

Tämän lisäksi riskikriteerien määrittäminen lähtee liikkeelle avopalvelujen arvoista ja tavoitteista huomioiden sen käytettävissä olevat resurssit. Avopalvelujen arvoja ovat oikeudenmukaisuus, elämän arvokkuus ja vastuullisuus. Suunnitelmassa (2015) kuitenkin todetaan, että useat yleisesti toimintaa ohjaavat kriteerit kuten lainsäädäntö ja erityisesti hoito- ja sosiaalitakuuseen liittyvät vaatimukset, mutta myös STM:n valtakunnalliset laatusuositukset ja muut viranomaisvaatimukset tulevat suoraan annettuina.

Suunnitelmaan (2015) on nostettu standardin (SFS, 2011, 5.3.5) mukaisesti maininta siitä, että riskikriteerien määrittelyssä huomioidaan toiminnasta ilmenneiden seurausten mittaaminen ja riskien todennäköisyyden sekä riskien hyväksyttävän ja siedettävän tason määrittäminen. Tämän lisäksi kyseisessä standardin kohdassa korostetaan, että riskikriteerien määrittelyssä tulisi perehtyä toimintojen syy-seuraussuhteisiin ja niiden mittaamiseen. Riskienhallintakoordinaattorin mukaan riskikriteerien määrittelyn yhteydessä ei kuitenkaan ole päätetty riskienhallintaa koskevista mittareista, joiden avulla riskienhallinnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta voitaisiin arvioida ja seurata. Myöskään yksiköt eivät ole päättäneet riskejä koskevista mittareista, joissa määriteltäisiin hyväksyttävästä jäännösriskistä. Konkreettisten mittareiden valinta määriteltyjen kriteerien näkökulmasta nähdäänkin seuraavana kehittämisen kohteena, kun avopalvelujen riskienhallintaa viedään kokonaisuutena eteenpäin. (B, 57:46)

Riskienhallintaprosessista vastuussa olevat tahot ovat samat kuin edellä viitekehyksen käsittelyn yhteydessä luvussa 4.3.1 mainitut henkilöt. Riskienhallinnan vastuista ja tehtävistä puhuttaessa esille nousee myös avopalvelujen työntekijöiden velvollisuus työssään noudattaa organisaation antamia ohjeita sekä yleisesti toimia työssään huolellisesti. Tämän näkökulman huomioiminen kuuluu merkittävänä osana avopalvelujen riskienhallintaa, kun puhutaan riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista. (A, 34:04)

Standardin (SFS, 2011, 5.3.1) mukaan organisaation toimintaympäristöä tulee tarkastella riskienhallintaprosessin yhteydessä yksityiskohtaisemmin kuin viitekehyksen laadinnan yhteydessä. Avopalvelujen toimintaympäristön yksityiskohtaisempi tarkastelu käytännössä toteutuu tehtävien hajauttamisen myötä yksikkötasolle. Avopalvelujen riskienhallintaprosessi lähtee liikkeelle standardin mukaisesti sisäisen ja ulkoisen

toimintaympäristön määrittelystä. Tässä on hyödynnetty avopalvelujen vuosittain laatimaa SWOT –analyysia. Siinä kuvataan avopalvelujen strategisia tavoitteita uhkaavia tekijöitä, mutta myös avopalvelujen hyödynnettävissä olevia mahdollisuuksia. Toimintaympäristön kuvaaminen on kuulunut pääosin riskienhallintakoordinaattorin tehtäviin. (B, 43:23)

Marraskuussa 2015 valmistuneen riskienhallintasuunnitelman mukaan avopalvelujen ulkoisina uhkina nähdään muun muassa normitettujen tehtävien lisääntyminen yhdistettynä niukkaan rahoitukseen. Tämän lisäksi ulkoisina uhkina nähdään lisääntynyt työttömyys, sosiaaliset ongelmat, syrjäytyminen sekä niihin liittyvät terveys- ja hyvinvointierojen kasvu. Myös sosiaali- ja terveystalouden kilpailun lisääntyminen ja jatkuvat organisaation muutosodotukset nähdään ulkoisen toimintaympäristön tuomina uhkina. Kuten edellä todettiin, ulkoisen toimintaympäristön tuomat haasteet pyritään ottamaan huomioon sopimusohjauksen avulla. Sisäinen toimintaympäristö puolestaan kattaa avopalvelujen resurssit, organisaatorakenteen sekä toiminnan ohjaukseen liittyvät tekijät, jotka vaikuttavat tuotantoalueen tapaan hallita riskejä. Organisaatorakennetta tarkastellaan ja arvioidaan säännöllisesti asiakaslähtöisyyden ja tehokkuuden näkökulmasta. Etenkin palvelujen osalta niiden tuottamiskyky ja sujuvuus sekä palveluketjujen saumattomuus ovat tärkeitä näkökulmia sisäisen toimintaympäristön arvioinnissa. (Avopalvelut, riskienhallintasuunnitelma, 2015)

Henkilöstön merkitys korostuvat toimintaprosessien kokonaisvaltaisen sujuvuuden ja myös riskienhallinnan näkökulmasta. Henkilöstön hyvinvointiin ja motivaatioon panostaminen nähdään yhtenä tärkeänä osana sisäisen toimintaympäristön haasteita. Samalla siihen nähdään liittyvän myös mahdollisuuksia, joihin avopalvelut voivat omalla työskentelyllä vaikuttaa. Muun muassa työhyvinvoinnin ylläpitäminen ja kehittäminen ja sen myötä sairauspoissaolojen vähentäminen, mutta myös veritapaturmien ja työmatkatapaturmien pienentäminen ovat avopalvelujen riskien hallinnan kohteita etenkin talouden näkökulmasta. (A, 11:52)

Suunnitelman (2015) perusteella avopalvelujen henkilöstön työhyvinvointia seurataan vuosittain hyvinvointimatriiseilla, mutta myös joka toinen vuosi tehtävällä valtakunnallisella Kunta 10 –tutkimuksella sekä Työfiiliskyselyllä. Viimeisten kyselytulosten perusteella työturvallisuus ja hyvinvointi koettiin parempana kuin

aiemmin. Toisaalta vaikutusmahdollisuudet omaan työhön ovat heikentyneet ja jatkuvat organisaation muutokset koetaan tuovan turvattomuutta sekä vievän voimavaroja sisällön kehittämiseltä.

Seuraavassa luvussa käydään läpi avopalvelujen varsinaista riskien arviointia, jossa avopalvelut soveltavat määritelmien osalta ISO 31000 standardin mukaista jaottelua.

4.4.1. Riskienarviointi avopalveluissa

Kuten edellä on todettu (S.41) riskinarviointi on oleellinen osa kokonaisvaltaista riskienhallintaprosessia, johon kuuluvat riskin tunnistaminen, riskianalyysi ja riskin merkityksen arviointi. Varsinainen riskinarviointi lähtee avopalveluissa liikkeelle yksiköiden yhdyshenkilöiden ja riskienhallintakoordinaattorin tapaamisilla. Tapaamisissa avopalvelujen riskejä kukin yhdyshenkilö on toistaiseksi pohtinut aivoriihityyppisesti oman tuotantoyksikkönsä näkökulmasta. Tämän tyyppinen menetelmä on tuottanut ideoita ja ajatuksia riskeistä, analysoinnista ja luokittelusta, joka on johtanut myös riskimatriisien laatimiseen kussakin tuotantoyksikössä (B, 10:21).

Riskien tunnistaminen aivoriihimenetelmällä ei ole kuitenkaan riittävää vaan edelleen tarvittaisiin systemaattisempia välineitä ja keinoja, jotta riskien tunnistaminen olisi kokonaisvaltaisempaa. Muun muassa asiakas- ja potilastietojärjestelmiin kerätyn datan käyttö riskienhallinnan näkökulmasta olisi riskienhallintakoordinaattorin mukaan yksi keino parantaa riskien tunnistamismahdollisuuksia. Tällöin voitaisiin puhua myös niin kutsutusta historiaperusteisesta riskienhallinnan tunnistamismenetelmästä. (B, 44:36) Edellä mainittuja järjestelmiä, joihin dataa kerääntyy paljon ovat terveydenhuollon valtakunnallinen Hypro –järjestelmä, johon kirjataan läheltä piti –tilanteita sekä työturvallisuuden osalta käytössä oleva Työturvamonitori. Näiden keräämää dataa systemaattisesti seulomalla ja analysoimalla saataisiin tietoa riskeistä, joihin voitaisiin varautua. (B, 45:12)

Tuotantoyksiköiden tasolla toiminnan tavoitteisiin kohdistuvien riskien tunnistaminen toteutetaan tällä hetkellä hyödyntäen olemassa olevia riskianalyyseja ja arviointilomakkeita, mutta myös laatimalla riskimatriiseja. Käytännössä tuotantoyksiköiden tunnistamien riskien viestinnässä henkilöstölle ei ole yhtenäistä ja

systemaattista menetelmää syntynyt. Osassa tuotantoyksiköitä riskeistä viestintä toteutetaan esimiesvetoisesti, mutta valtaosalla yksiköistä keskustelua riskien hallinnasta syntyy enemmän tai vähemmän palautteiden ja yksittäisten keskustelujen sekä koulutusten yhteydessä. (Liite 1)

Edellä esille nostettujen järjestelmien keräämän datan systemaattinen seulonta koetaan toistaiseksi liian työlääksi ja haastavaksi nykyisillä resursseilla. Tällä hetkellä riskien tunnistaminen ei pohjaudu systematisoituun järjestelmään. Joka tapauksessa avopalvelujen tuotantoyksikköjen riskienhallinnan yhdyshenkilöt ovat laatineet riskikuvaukset ja -määritelmät toimintansa osalta. Yksiköiden riskikuvauksia on käsitelty riskienhallinnan koordinaattorin johdolla yhdyshenkilöiden kanssa edellisen vuoden aikana useita kertoja. Tuotantoyksiköt ovat kirjanneet tunnistamansa riskit ja niiden kuvaukset riskimatriiseihin. Tunnistettujen riskien kuvauksiin liittyy myös arviot niiden todennäköisyydestä ja vaikutuksen suuruudesta. Riskien merkityksen pohdintaa ja arviointia tulisi koordinaattorin mukaan kuitenkin syventää entisestään, vaikka tässä mielessä riskienarvioinnissa on otettukin merkittävä harppaus aikaisempaan nähden. Riskienhallintakoordinaattori puhuu riskianalyysistä, jossa riskien merkitystä pitäisi arvioida konkreettisemmin ja selkeämmin sekä ottaa kantaa siihen, mihin riskeihin ensisijaisesti kiinnitetään huomiota, ja mitkä voidaan hyväksyä sellaisenaan. Hän näkeekin, että tämä on yksi lähivuosien kehittämisen kohde. (B, 10:26)

Hänen mukaan esimerkiksi riskien merkityksen luokittelu vähäiseen, kohtalaiseen, merkittävään ja vakavaan riskiin voisi olla yksi keino systematisoida riskianalyysia. (B, 48:16)

Tunnistettujen toimintaa uhkaavien riskien ja niiden merkityksen arvioinnin jälkeen hallintakeinoista puhuttaessa esille nousee tuotantoyksiköiden johtoryhmän asema, jossa keskustelua riskeihin suhtautumisesta käydään. Riskienhallinnan yhdyshenkilöiden tehtävänä on nostaa keskustelu riskeihin suhtautumisesta ja käsittelystä esille yksikköjensä johtoryhmissä. Keskustelua riskiin suhtautumisesta ja hallintakeinoista käydään myös osittain koordinaattorin vetämänä ryhmän sisällä, mutta pääosin hallintakeinoista päätetään kunkin avopalvelujen tuotantoyksikön sisällä. Siltä osin kuin avopalvelujen kannalta tunnistetaan suurempia ja vakavampia riskejä, niin

niiden käsittely siirtyy avopalvelujen johtoryhmään riskienhallintakoordinaattorin toimesta. (B, 50:06, Liite)

Hallintakeinojen ajantasaisuuden tarkastelu ajoittuu pääasiassa tilinpäätös vaiheen selonteon yhteyteen, mikä on osa virallista toimintakertomusta. Tilikauden aikaista erillistä tarkastelua hallintakeinojen ajantasaisuudesta ei kuitenkaan systemaattisesti käydä kaikissa yksiköissä. Kolmessa viidestä tuotantoyksiköstä hallintakeinojen tarkastelua tehdään jossain määrin myös talousarviovuoden aikana palautteiden ja koulutusten muodossa sekä hyödyntäen HaiPro ja TyöturvaMonitoriin kirjattuja potilaan hoidon sujuvuuteen liittyviä sekä vaara- ja läheltä-piti –tilanteita. Yleisesti ottaen hallintakeinoista päättäminen ja riskienarviointiprosessin tuottamat tulokset tulevat yhdyshenkilöiden mukaan kokonaisuutena dokumentoiduksi ja viestitetyksi yksiköiden henkilöstölle riittävällä tasolla. (Liite)

5. Yhteenveto

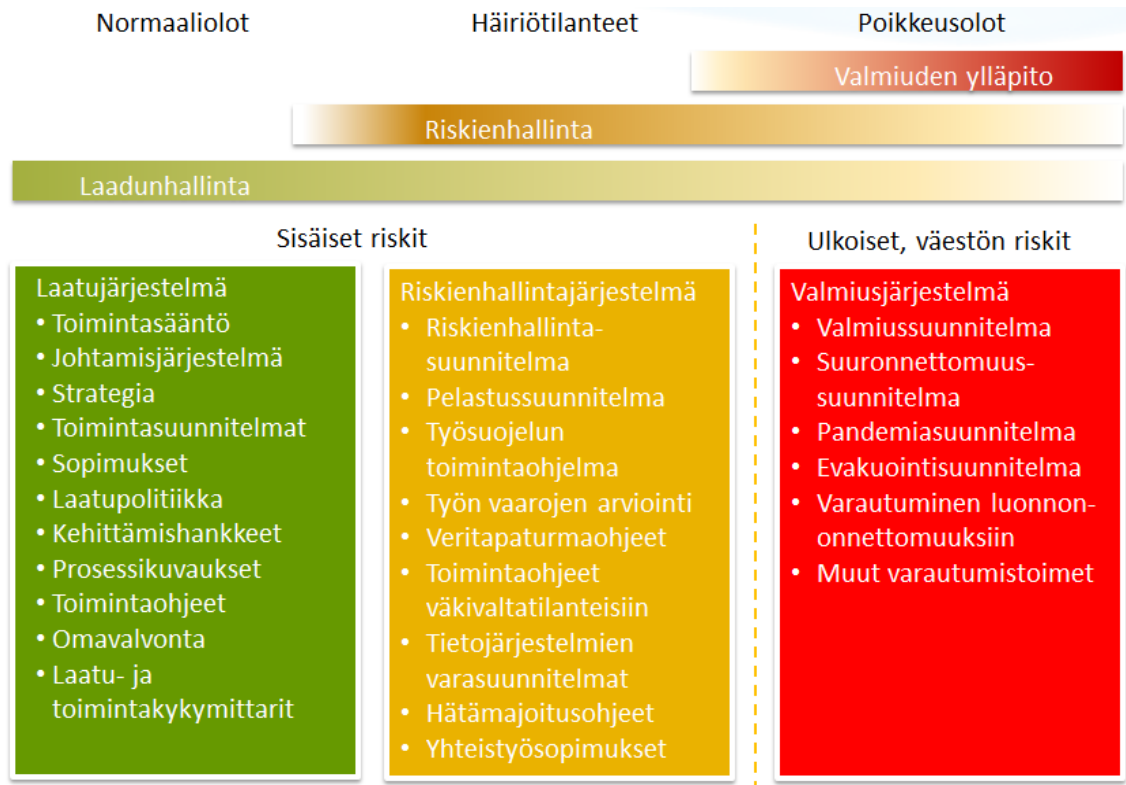
5.1. Tutkimusongelmiin vastaaminen

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten riskienhallinnan problematiikka näyttäytyy tutkimuksen kohdeorganisaation, Tampereen kaupungin Avopalvelujen tuotantoalueella. Tavoitteena oli selvittää, varmentavatko kohdeorganisaation riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja prosessit asianmukaisen ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan. Alakysymysten avulla selvitettiin liittyykö kohdeorganisaation riskienhallinnan osa-alueisiin puutteita ja ongelmia ISO 31000 –viitekehyksen näkökulmasta. Tutkimusongelmiin ja –kysymyksiin haettiin vastauksia haastattelujen ja kyselylomakkeen avulla.

Riskienhallinnasta sääntely ja kaupungin lisääntynyt ohjeistus sekä jatkuvasti muuttuva toimintaympäristö ovat edellyttäneet Avopalvelujen tuotantoalueen johdolta entistä suunnitelmallisempaa ja tarkempaa tietoa riskeistä. Tämä on johtanut konkreettisiin tekoihin muun muassa tuotantoalueen riskienhallinnasta vastaavan koordinaattorin ja tuotantoyksiköiden yhdyshenkilöiden nimeämiseen. Yhdessä nämä muodostavat avopalvelujen tuotantoalueen riskienhallinnan verkoston, jonka tehtävänä on huolehtia

avopalvelujen strategiaan kohdistuneiden ulkoisten uhkien ja mahdollisuuksien sekä sisäisten heikkouksien ja vahvuuksien määrittelystä, laatia yhdessä tuotantoaluetasoinen riskienhallintasuunnitelma. Avopalvelujen riskienhallinnan verkosto kokoontuu muutamia kertoja vuodessa arvioimaan potilasturvallisuuden, laadun ja riskienhallinnan tilaa.

Avopalvelujen riskienhallinnan vastuiden ja tehtävien organisointi kokonaisuutena vaikuttaa olevan varsin hyvällä tasolla. Koska riskienhallintaverkoston toiminta on kuitenkin vielä varsin alkuvaiheessa, etenkin yhdyshenkilöt kokevat tehtävänsä merkittävässä määrin epäselväksi ja vaihteluja tuotantoyksiköiden toimintatapojen välillä on saatujen vastausten perusteella nähtävissä muun muassa riskien tunnistamisessa sekä viestinnässä. Avopalveluissa koetaan, että riskienhallintaan tulisi lisätä henkilöresursseja, mutta samalla korostetaan selkeiden ohjeiden ja toimintatapojen määrittelyä yhdyshenkilöille osoitettujen tehtävien toteuttamiseksi. Tässä mielessä Avopalvelujen riskienhallintaa ei toistaiseksi toteuteta yhtenäisesti ja kokonaisvaltaisesti, mikä voi negatiivisesti vaikuttaa muun muassa toimintaan uhkaavien riskien tunnistamiseen ja niistä viestimiseen. Kokemukset resurssien ja riskienhallinnan tuntemuksen riittämättömyydestä ovat entisestään taipuvaisia lisäämään Avopalvelujen riskienhallinnan jämähtämistä johdon laatimien suunnitelmien tasolle. Alla olevassa kuvassa (Riskienhallintasuunnitelma 2015) on havainnollistettu ansiokkaasti Avopalvelujen riskienhallinnan, laatutoiminnan ja valmiussuunnittelun osatekijöitä, jotka yhdessä muodostavat kattavan kokonaisuuden. Kuvion (6) perusteella riskienhallinnalla pyritään ennaltaehkäisemään ja vaikuttamaan ei toivottujen sisäisten riskien aiheuttamiin häiriötilanteisiin ja sanotuissa normaaliolosuhteissa toimintaa ohjataan laadunhallinnalla. Käytännössä hyvin suunniteltua riskienhallintajärjestelmää tulisi voida soveltaa myös tavallisissa olosuhteissa esimerkiksi projektien ja erilaisten kehittämissuhteiden toteuttamisessa sekä ulkoisten uhkien tunnistamisessa ja arvioimisessa. Näin ollen riskienhallintaa ei voida pitää erillisenä osatekijänä, vaan sen tulisi kulkea rinnan sekä laadunhallinnan että valmiussuunnittelun kanssa. Suunnitelmassa (2015) korostetaan, että toistaiseksi avopalveluissa ei ole muodostunut yhtenäistä toiminnanohjausjärjestelmää.



Kuvio 6. Laatutoiminnan, riskienhallinnan ja valmiussuunnittelun kokonaisuus (Avopalvelut, riskienhallintasuunnitelma 2015)

Riskienhallintasuunnitelma pitää sisällään varsin kattavan selonteon riskienhallinnan määrittelystä, periaatteista ja tavoitteista sekä yleisellä tasolla että avopalvelujen näkökulmasta. Periaatteiden, tarkoituksen ja tavoitteiden osalta suunnitelma mahdollistaa tuotantoaluetasoisien riskienhallinnan koordinoinnin, sillä sen sisältämä informaatio avopalvelujen strategian mukaisista tavoitteista ja arvoista osaltaan konkretisoi myös tuotantoyksiköiden toiminnan suunnittelun lähtökohtia riskien näkökulmasta. Toiminnan suunnittelun ja toteutuksen tueksi riskien näkökulmasta laadittu suunnitelma on hyvä opas koko avopalvelujen henkilöstölle ja etenkin riskienhallinnan yhdyshenkilöille, joiden tehtävänä on jalkauttaa suunnitelma tuotantoyksiköiden tasolla. Valmistunut riskienhallintasuunnitelma vahvistaa ja selkeyttää avopalvelujen riskienhallinnan tarkoitusta ja kuvaa kattavasti toimintaan kohdistuvia haasteita ja uhkia. Suunnitelman jalkauttaminen ja soveltaminen käytännön tasolle edellyttää etenkin tuotantoyksiköiden riskienhallinnan yhdyshenkilöiden ja tuotantoyksiköiden päälliköiden tiivistä yhteistyötä, mutta myös yksiköiden päälliköiden aktiivista riskienhallinnan eteenpäin viemistä alaisessaan toiminnassa. Suunnitelman myötä avopalvelujen riskienhallinnan voidaan nähdä mahdollistavan

nykyisellään standardin mukaisen kokonaisvaltaisuuden määritelmän periaatteiden näkökulmasta.

Tulevat ja meneillään olevat organisaatiomuutokset heijastelevat avopalvelujen toimintaan merkittävällä tavalla. Tämä aiheuttaa epäilemättä myös riskienhallinnan kannalta vaikeuksia mitoittaa riskienhallintaa asianmukaiselle ja riittävälle tasolle. Tästä syystä sekä sisäisen että ulkoisen toimintaympäristön huomioon ottaminen osana toiminnan suunnittelua on saanut yhä merkittävemmän aseman riskien näkökulmasta. Toimintaympäristön tuomien haasteiden ja mahdollisuuksien huomioiminen toiminnassa on nojautunut voimakkaasti sopimusohjauksen tarjoamiin puitteisiin ja edellytyksiin. Vuosittain käydyt sopimusneuvottelut ovat määritelleet voimakkaasti sitä, missä määrin ulkoinen ja sisäinen toimintaympäristö tulee huomioiduksi osana avopalvelujen riskienhallintaa. Systemaattista ja organisoitua järjestelmää toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten huomioimiselle ei ole toistaiseksi järjestetty johtuen osittain myös niukoista voimavaroista. Kuitenkin tilaaja-tuottaja – mallista luopuminen enteilee tuotannon vastuun kasvamista muun muassa lainsäädännön ja muiden normien huomioon ottamisessa osana toiminnan suunnittelua ja toteutusta. Sopimusohjauksen päättymisen myötä toimintaympäristön huomioon ottaminen osana riskienhallinnan viitekehyksen suunnittelua kasvaa merkittävästi. Tästä johtuen sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön analysointi tulisi mieltää nykyistä voimakkaammin myös tuotantoyksiköiden tehtäväksi.

Kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan kuuluu viitekehyksen seuranta ja katselmointi sen ylläpitämiseksi vaikuttavana ja tarkoituksenmukaisena. Lähempää tarkastelua ja arviointia avopalvelujen tasolla tehdään pääasiassa talousarvion valmistelun ja tilinpäätösarvioinnin yhteydessä. Talousarviovuoden aikana riskienhallinnan viitekehyksen tarkastelua tehdään jossain määrin myös osavuosikatsausten yhteydessä. Edelleen viitekehyksen tarkoituksenmukaisuuden ja ajantasaisuuden säilyttämiseksi olisi riskienhallintaverkoston yhteistyötä tarpeellista tiivistää. Tämä tarjoaisi avopalvelujen toiminnan suunnittelun tueksi tuotantoyksiköille myös toimintatapojen ja –menettelyjen kehittämisen kohti kokonaisvaltaisempaa riskienhallintaa. Tiedonvaihdon merkitys sekä organisaation ulkopuolelta että sisältä tulevista muutoksista ja sääntelyn lisääntymisestä johtuen on tärkeää, jotta päätöksenteon tueksi saadaan ajantasaista ja oikeaa tietoa. Tässä mielessä riskienhallintaverkoston asema toiminnan suunnittelun ja

päätöksen tukena riskien näkökulmasta voidaan nähdä merkittävänä tahona perinteisen linjaorganisaation mukaisen viestintäketjun lisäksi.

Riskienarviointiprosessi on tehdyn analyysin perusteella toistaiseksi liian vaihtelevaa yksikköjen välillä. Riskien tunnistaminen, arviointi ja analysointi on viime vuosina pyritty tuomaan lähemmäksi sinne, missä päivittäinen sosiaali- ja terveystalouden tuottaminen tapahtuu. Tämän voidaankin nähdä perusedellytyksenä toimintaan kohdistuvien riskien kokonaisvaltaiseksi tunnistamiseksi ja hallitsemiseksi. Toisaalta on myös havaittavissa se, että voimavarat ja kyvyt eivät nykyisellään riitä varmentamaan riskien tunnistamista kokonaisvaltaisesti. Tämä on seurausta edellä mainitusta resurssien ja koulutuksen puutteesta. Riskienhallintasuunnitelman myötä on kuitenkin odotettavissa, että tietoisuus myös riskienarviointiprosessin vaiheista lisääntyy ja selkeytyy, sillä riskienhallintasuunnitelma sisältää riskienarviointiprosessin osa-alueet ISO 31000 standardin mukaisesti.

Riskienhallintasuunnitelman (2015) mukaan riskikriteerien määrittämisessä olennaista on ottaa huomioon avopalvelujen arvot ja sekä luonne ihmisiin kohdistuvana toimijana. Toisaalta myös kaupungin yhteinen riskienhallintapolitiikka ohjaa voimakkaasti riskikriteerien määrittämistä. Lisäksi myös toimintaa ohjaavat valtakunnalliset suositukset ja lait ovat keskeisiä kriteerejä määrittäviä tekijöitä. Toiminnan arvot ja päämäärät kohdistuvat muun muassa asiakaslähtöiseen toimintaan ja työntekijöiden ja asiakkaiden hyvinvointiin sekä turvallisuuteen. Vuonna 2014 tuotantoalueet ovat yksiköiden päälliköiden johdolla laatineet oman toimintansa osalta riskikartoitukset, joilla on pyritty tunnistamaan ja kuvaamaan myös edellä mainittuihin arvoihin ja tavoitteisiin kohdistuvia uhkia ja mahdollisuuksia. 2015 valmistuneessa riskienhallintasuunnitelmassa tunnistettuja riskejä on kuvattu kattavasti luonteen, vaikuttavuuden ja todennäköisyyden näkökulmasta. Näiden tekijöiden näkökulmasta riskejä on tunnistettu aivoriihiyypisästi riskienhallintaverkoston toimesta. Riskien tunnistamisen systematisoinniksi tulevaisuudessa avopalveluissa pyritään soveltuvien osin ottaa käyttöön VTT:n potentiaalisten riskitekijöiden analyysi sekä tapaturma- että poikkeamatilastointi, missä hyödynnetään voimakkaammin jo käytössä olevia Hai-pro- ja Työturvamonitorijärjestelmiä. Riskianalyysien tuloksena syntyvien riskiprofiilien tarkoituksena on tuoda esille tunnistettujen riskien seuraukset ja niiden todennäköinen toteutuminen. Jokainen riski pisteytetään ja luokitellaan joko sietämättömäksi,

kohtalaiseksi tai vähäiseksi. Luokittelun ja pisteytyksen pohjalta päätetään, mitkä ovat avopalvelujen puitteissa mahdollisia keinoja niiden hallitsemiseksi.

Tunnistettujen ja analysoitujen riskien käsittelyyn varattavat resurssit ja sovellettavat menettelyt tulisi suhteuttaa niistä saatuihin hyötyihin toiminnan luonne huomioiden. Toistaiseksi avopalveluissa ei ole ollut käytössä yhtenäistä ja määriteltyä lähtökohtaa riskien hallitsemiseksi. Osittain tästä ja avopalvelujen ihmislähtöisen toiminnan luonteesta johtuen, käytössä olevat riskienhallintakeinot suunnitelman (2015) mukaan ovat johtamiseen, valvontaan ja osaamisen kehittämiseen panostaminen sekä resurssien, prosessien ja palvelujen kehittäminen. Edellä mainitut keinot ovatkin niitä, joilla kunnan sisäiset tuotantoalueet pystyvät hallitsemaan organisaation sisältä tulevia uhkia esimerkiksi hyödyntämällä olemassa olevia voimavaroja tehokkaammin. Osittain prosessien ja toimintatapojen kehittämisellä ja niiden ajantasaisella seurannalla voidaan varautua myös avopalvelujen toimintaan kohdistuvien muutosten tuomiin haasteisiin. Lähtökohtana voidaan pitää toimintaympäristön tuomien muutosten säännöllistä tarkastelua asiaankuuluvalla tavalla, jotta tietoisuus ja ymmärrys toimintaan vaikuttavista tekijöistä tunnustetaan ajoissa. Tästä näkökulmasta riskienhallintasuunnitelman (2015) mukainen jaottelu lyhyen -, keskipitkän – ja pitkän aikavälin tavoitteisiin kohdentuvien riskien luokittelu on hyvä keino ylläpitää tätä tietoisuutta.

Yhteenvedona voidaan todeta, että tutkimuksessa käytetyn kohdeorganisaation riskienhallinta ei toistaiseksi varmenna toimintaan kohdistuvien riskien hallintaa kokonaisvaltaisesti. On kuitenkin huomattava, että avopalvelujen tuotantoalue on tutkimuksen aikana valmistuneen riskienhallintasuunnitelman myötä ottanut huomattavan askeleen kohti kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Keskeistä edelleen Avopalvelujen riskienhallinnan kehittämiseksi on riskienhallintapolitiikan integroiminen ja vakiinnuttaminen. Yhdyshenkilöverkoston aktivointi osana kuukausittaista raportointia ja sen yhteydessä tekemä toimintaympäristön ja hallintakeinojen tarkastelu systematisoivat entisestään toiminnan suunnittelua riskien näkökulmasta.

5.2. Tutkielman arviointi

Tutkimusta arvioitaessa käytetään termejä tutkimuksen reliabelius ja validiteetti. Näiden termien avulla viitataan usein siihen kuinka luotettava ja pätevä tutkimus on kyseessä. Reliaabeliudella tarkoitetaan tutkimuksen luotettavuutta eli kuinka hyvin tutkimus on toistettavissa siten, että mittaustulokset ovat samat. Validiteetilla viitataan tutkimuksen pätevyYTEEN eli siihen, miten hyvin tutkimusmenetelmät tai valitut mittarit mittaavat juuri sitä, mitä tutkimuksessa on ollut tarkoitus mitata. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara. 2010, 231)

Kyseessä on tapaustutkimus, joten siksi tapauksien määrä on hyvin rajattu. Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu vain yhtä tapausta, joten tutkimuksen perusteella yleistettävissä olevia johtopäätöksiä ei voida tehdä. Kvalitatiivisen luonteen vuoksi tapausten määrä on kuitenkin perusteltua. Reliaabeliuteen vaikuttaa myös se, että aineiston keräämismenetelmäksi on valittu teemahaastattelut, joissa aihealueen asiantuntijat ovat antaneet oman näkemyksen asiasta. Haastateltaviksi valittiin huolellisesti henkilöt, joilla olisi paras mahdollinen käsitys tutkittavasta aihekokonaisuudesta. Haastateltavien lisäksi tapauksesta kerättiin yksityiskohtaisempaa tietoa riskienhallinnan yhdyshenkilöitä ja siksi voidaan olettaa, että tutkimustulokset ovat tästä syystä kaikista lähimpänä todellisuutta.

Tutkimusmenetelmänä tapaustutkimusta voidaan yleisesti pitää validina siitä syystä, että yksittäistä tapausta tutkimalla asiassa päästään tarpeeksi syvälle. Edellä mainitut aineistonkeruumenetelmät osaltaan tukevat tätä käsitystä. Kvalitatiivinen tapaustutkimus on sopiva valinta myös siitä syystä, että aihepiiriä tarkastellaan osittain ensimmäisen kerran yhden tapauksen näkökulmasta. Sen avulla voidaan löytää mielenkiintoisia kokonaisuuksia, joita voidaan myöhemmin jatkotutkimuksissa tutkia laajemmilla otannoilla. Tutkimusaineistoa analysoimalla on selkeästi havaittavissa ne kokonaisuudet, jotka on myös asetettu tutkimusongelmiksi.

5.3. Jatkotutkimusehdotukset

Jatkossa riskienhallinnan problematiikan luonne muuttunee tutkimuskohteen luonteisissa kuntaorganisaatioissa SOTE –uudistuksen myötä. Muutos johtaa hallinto- ja ohjaussuhteiden muutokseen, millä on myös merkittäviä vaikutuksia siihen, miten

julkisen ohjauksen alaisen sosiaali- ja terveystalvuluja tuottavan organisaation on mielekäästä järjestää riskienhallinta osana toiminnan suunnittelua.

Tulevien muutosten myötä kuntasektorin toiminta nykyisellään tulee muuttamaan merkittävästi. Tähän liittyy tutkimusaiheen kannalta merkittäviä tutkimusaukkoja riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisen näkökulmasta. Lisäksi tutkimuksen syventämiseksi olisi mielekäästä vertailla riskienhallinnan puitteisiin ja prosesseihin liittyviä eroja tuotantoalueiden välillä.

6. Lähteet

Kirjallisuus:

Blumme, Nils, Karhu, Päivi, Kontula, Lisbet, Laitakari, Jyri, Linna, Mika, Nordin, Jan, Sovasto, Jussi, Tarvainen, Jyri, Tikkanen, Reino, Turakainen, Olli, Urrila, Antti & Vesa, Janne (2005). Corporate Governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta. Helsinki: KPMG ja Edita Publishing Oy

Heiskanen, Johanna, Kihn, Lili-Anne & Näsi, Salme (2009). Näkökulmia laskentatoimeen ja tilintarkastukseen. Tampere: University Press

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2010). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2011). Tutkimushaastattelu, teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press. Oy Yliopistokustannus, HYY yhtymä

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

Martikainen, Juha-Pekka, Meklin, Pentti, Oulasvirta, Lasse & Vakkuri Jarmo (2002). Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen: Kuntien näkemyksiä tarkastuksesta, sen lisäarvosta ja kehittämistarpeista. Tampere: Tampere University Press

Meklin, Pentti (2002). Valtiontalouden perusteet. Helsinki: Edita. Julkaisija HAUS, Hallinnon kehittämiskeskus

Stake, Robert E. (1995). The Art Of Case Study Research. California, United States: Sage Publications Inc.

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

Timonen, Pekka (2000). Corporate Governance: instituutiot ja lainsäädännön merkitys. Helsinki: Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton Kustannus

Artikkelit ja julkaisut

Baker, Neil. 2011. "Managing the Complexity of RISK." Internal Auditor 68, no. 2: 35-38. Business Source Elite, EBSCOhost, luettu 14.11.2014

Dali, Alex & Lajtha, Christopher (2012) ISO 31000 Risk Management— “The Gold Standard”, EDPACS: The EDP Audit, Control, and Security Newsletter, 45:5, 1-8, DOI: 10.1080/07366981.2012.682494, luettu 14.11.2014

International Electrotechnical Commission, IEC/FDIS 31010:2009(E). Risk Management – Risk assessment techniques

Leitch, Matthew. 2010. "ISO 31000:2009—The New International Standard on Risk Management." *Risk Analysis: An International Journal* 30, no. 6: 887-892. Business Source Elite, EBSCOhost. doi:10.1111/j.1539-6924.2010.01397.x, luettu 24.11.2014

Mayston, David, (1993), "Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 6 Iss 3 pp. <http://dx.doi.org/10.1108/09513579310042579>, luettu 18.12.2014

Murray, Petrie, (2002), "A Framework for Public Sector Performance Contracting", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/3. doi: 10.1787/budget-v1-art18-en, luettu 25.10.2014

Oulasvirta, Lasse & Paananen, Mikko & Kiviaho, Markus & Sandström, Jaana (2014) Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsite ja nykytila kunnissa ja kuntayhtymissä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/2014, Kunnallistieteellinen yhdistys ry, vuosikerta 42. Vammalan kirjapaino 2014.

Suomen Standardisoimisliitto SFS (2011), SFS-ISO 31000, Riskienhallinta, periaatteet ja ohjeet. Helsinki

Internet lähteet

http://www.iso.org/iso/home/standards_development/list_of_iso_technical_committees.htm Luettu 16.7.2014

http://www.tampere.fi/tiedostot/k/MJNThAyNH/DK_TRE_strategia_suomi_kevyt.pdf Luettu 7.3.2015

Avopalvelujen organisaatio ja tuoteryhmät

http://www.tampere.fi/liitteet/a/boLx93DMK/Avopalvelujen_esittely2015.pdf Luettu 13.5.2015

Tutkimukset

Bourn, John (2000) Supporting innovation: Managing risk in government departments. Report by the comptroller and auditor general. National Audit Office. www.nao.gov.uk

Liuksiala, Aleks (2012), Pro gradu –tutkimus. The use of the risk management standard ISO 31000 in finnish organizations. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.

Matveinen, Petri & Knape, Nina 2012. Terveysthuollon menot ja rahoitus 2012. Terveysthuollon- ja hyvinvoinnin laitos 7/2014, Helsinki. ISSN 1798-0887

Mäkelä, Aleks (2013) Pro gradu –tutkimus. Suomalaisten kaupunkien riskienhallinnan toteutus ja organisointi –Case: Jyväskylän kaupunki. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.

Nieminen, Riikka (2007) Pro gradu –tutkimus. Kunnallisen liikelaitoksen riskienhallinta, Case Tampereen kaupunki. Tampereen yliopisto, Taloustieteiden laitos.

Suomen Kuntaliitto & BDO Auditor Oy Ab & FCG Konsultointi Oy & Johtamiskorkeakoulu Tampereen yliopisto & Lappeenrannan teknillinen yliopisto. Tekijät: Kiviaho, Markus & Oulasvirta, Lasse & Paananen, Mikko Riskienhallinta murroksessa, havaintoja kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2014. ISBN 978-952-293-143-6

Valkama, Pekka (2004). Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, taloustieteiden laitos. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Lait ja viranomaislähteet

Kuntalaki 365/1995

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365> Luettu 17.3.2014

HE-luonnos,2014,

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140508Lausun/01_HE__kuntalaki.pdf Luettu 18.06.2014

Kuntalaki 410/2015, Luettu 03.06.2015

<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>

HE 268/2014 vp (2014). Hallituksen esitys kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, luettu 02.06.2015

<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140268.pdf>

HE 24/2012 vp (2012). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamiseksi. luettu 15.7.2014. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2012/20120024.pdf>

Helin, Heikki (2010). Parasta ennen. Kuntien talouden kehityksestä 2000-luvulla. Paras-ARTTU ohjelman tutkimuksia nro 1. Suomen kuntaliitto, Helsinki. ISBN 978-952-213-610-7 (pdf)

Kunnan taloustyöryhmä, puheenjohtajana finanssineuvos Rainer Alanen, Kuntalain taloussäännösten uudistaminen (2012). Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2012. Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy. luettu 26.11.2014 http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120411Kuntal/Kuntalain_taloussaeannoesten_uudistaminen.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö, kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2013). Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Suomen kuntaliitto, Kuntatalon paino, Helsinki 2013. ISBN 978-952-293-065-1

Tampere, Hyvinvointipalvelut, Avopalvelut, Avopalvelujen vuosisuunnitelma 2014. Avojo 14.1.2014 §. Dnro TRE: 6566/02.02.01/2013

Tampere, Hyvinvointipalvelut, Avopalvelut, Avopalvelujen vuosisuunnitelma 2015. Avojo 18.2.2015 § 24. Dnro TRE: 6205/02.02.01/2014

Tampereen kaupunki, hyvinvointipalvelut, Avopalvelujen tilinpäätösarviointi, liite 5 Dnro TRE: 1888/00.05.01/2015

Tampereen kaupunki, Sisäinen tarkastus, tilinpäätösarviointi, 2012, Dnro TRE:5465/00.01.01/2012

Tampereen kaupunki, kaupunginvaltuusto, Tampereen kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet, 2015. Dnro TRE: 3417/00.05.01/2015

Tampereen kaupunki, kaupunginhallitus, Hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta, 2013. Dnro TRE:9643 /00.01.01/2011

Tampereen kaupunki, Hyvinvointipalvelut, Avopalvelut, riskienhallintasuunnitelma 2015, ei julkinen. Avopalvelujen johtokunta 4.11.2015 § 81

Haastattelut:

Avopalvelujen johtaja, Riskienhallinnan periaatteet, organisointi ja merkitys Avopalveluissa. Haastattelu 9.6.2015. Digitaalinen nauhoitus tekijän hallussa.

Avopalvelujen riskienhallintakoordinaattori. Riskienhallinnan periaatteet, organisointi ja merkitys Avopalveluissa. Haastattelu 17.6.2015. Digitaalinen nauhoitus tekijän hallussa.

Liite: Kyselylomake tuotantoyksiköiden riskienhallinnan yhdyshenkilöille

1. Miltä osin riskienhallinnan viitekehykset kuten ISO 31000 –riskienhallintastandardi tai COSO –ERM ovat sinulle tuttuja?
2. Mitkä ovat vastuusi ja tehtäväsi riskienhallinnan suunnittelun, ylläpidon ja seurannan osalta?
3. Ovatko tehtäväsi mielestäsi selkeästi määritelty?
4. Onko tuotantoyksikössänne lisäksi muita, jotka osallistuvat toiminnan suunnitteluun riskien näkökulmasta?
5. Missä määrin riskien näkökulma tulee huomioiduksi osana tuotantoyksikkönne toiminnan suunnittelua?
6. Käydäänkö yksikössänne systemaattista keskustelua tunnistettavista riskeistä ja niiden vaikutuksista yksikkönne tavoitteiden toteutumiselle?
7. Ovatko riskienhallinnan lisääntynyt sääntely (kuntalaki) ja konsernihallinnon ohjaus muuttaneet riskienhallintaa organisaatiossanne? Jos on, niin millä tavalla?
8. Ovatko resurssit niin kutsutun kokonaisvaltaisen riskienhallinnan varmentamiseksi ja ylläpitämiseksi mielestänne riittävät tuotantoyksikössänne? Jos, ei niin millaisia resursseja pitäisi lisätä?
9. Millaisia menetelmiä olette käyttäneet riskien tunnistamiseksi tuotantoyksikössänne?
10. Miten tunnistettujen riskien hallintakeinoista päätetään tuotantoyksikössänne?
11. Tulevatko riskienarviointiprosessin yhteydessä esille nousseet riskit ja niiden käsittelytavat viestitetyksi ja dokumentoiduksi tuotantoyksikkönne sisällä?
12. Sisältyykö ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön analyysi tuotantoyksikkönne riskienhallintaan?
13. Sisältyykö systemaattinen riskien hallintakeinojen ajantasaisuuden seuranta yksikkönne riskienhallintaan? Missä määrin hallintakeinojen tarkastelua tehdään yksikössänne?

14. Ovatko riskienhallinnan viestintä ja tiedonvaihto mielestäsi järjestetty asianmukaisesti tuotantoyksiköissä?
15. Missä määrin tuotantoyksikköne henkilöstö on tietoinen riskienhallinnan merkityksestä ja tehtävistä? Miten näistä viestitään henkilöstöä?
16. Liittyykö riskienhallintaan mielestäsi jotain kehitettävää tuotantoyksikköne tai avopalvelujen tasolla? Jos liittyy, niin mitä?