

JULKAISU

Jukka Pellinen, Vesa Voutilainen, Kari Sippola,
Toni Mättö ja Antti Rautiainen

**Riskien hallinnan käytännöt
Suomen suurimmissa
kaupunkikonserneissa**

**Riskien hallinnan käytännöt
Suomen suurimmissa
kaupunkikonserneissa**

Jukka Pellinen, Vesa Voutilainen,
Kari Sippola, Toni Mättö
ja Antti Rautiainen

**Riskien hallinnan käytännöt
Suomen suurimmissa
kaupunkikonserneissa**

KAKS – Kunnallisan
kehittämissäitiö

Kunnallisan kehittämissäitiön Julkaisu 28
2019

ISBN 978-952-349-034-5

ISSN 2489-9631

Sisällys

1 Johdanto	6
2 Riski ja riskijohtaminen kunnissa	7
2.1 Yleistä riskienhallinnasta ja -johtamisesta.....	7
2.2 Kuntalain säädökset ja Kuntaliiton ohjeistus.....	10
2.3 Mitä tiedämme kuntien riskienhallinnan käytännöistä?	11
3 Tutkimusaineisto ja menetelmät	14
4 Riskienhallinta – kaupunkikonsernitason rakenteet ja käytännöt... 15	
4.1 Helsinki	15
4.2 Espoo.....	18
4.3 Tampere.....	19
4.4 Vantaa.....	22
4.5 Oulu	23
4.6 Turku.....	25
4.7 Jyväskylä.....	25
5 Riskijohtamisen kehittyvät käytännöt – toimijuus ja riskin merkitys kuntajohtamisessa.....	28
5.1 Riskin merkitykset johtamisessa	28
5.2 Riskipäälliköt – uusi ammattiryhmä.....	34
5.3 Mittaus ja arviointi.....	43
5.4 Raportointi ja tiedon käyttäjät.....	47
6 Yhteenveto ja johtopäätökset.....	52
7 Lähteet	54
8 Liite 1. Haastattelut.	57
9 Liite 2. Haastatteluprotokolla.....	59

1 Johdanto

Julkiseen palvelutuotantoon kohdistuu suuria säästötarpeita sekä esimerkiksi taloudellisia ja poliittisia riskejä. Useimmat kunnat tasapainoilevat tällä hetkellä väestön ikääntymisen, lakisääteisten palveluiden tuotantovelvoitteiden, investointitarpeiden sekä vastuullisen budjettitalouden haasteiden kanssa. Nämä haasteet voivat kuitenkin olla erilaisia kunnan eri toimialoilla ja palveluyksiköissä. Tilanteet, joissa johto joutuu voimakkaasti painottamaan kustannussäästöjä, voivat kuitenkin johtaa mittaviin toiminnan ongelmiin sekä mainetappioihin, etenkin jos riskienhallinta on jäänyt vaille riittävää huomiota.

Kuntalaissa on ollut määräys riskienhallinnan järjestämisestä vuodesta 2012 lähtien. Kuntalaki ei kuitenkaan määrittele, millä tavalla riskienhallinta tulisi järjestää. Siksi tarvitaan tutkimustietoa käytännöistä, joihin eri kokoisissa kunnissa ja niiden palveluorganisaatioissa on päädytty. Tämä tutkimus keskittyy seitsemään Suomen suurimpaan kaupunkiin. Tarkastelemme sitä, kuinka riskienhallinnan ja -johtamisen käytäntöjä on kaupungeissa vuosien mittaan kehitetty, ketkä sitä tekevät ja minkälaisia menetelmiä hyödyntäen. Tutkimus kuvaa kehkeytyviä käytäntöjä kaupungeja, kuntakenttää sekä kaupunkien erilaisia palvelusektoreita koskevana muutoksena.

Aiemmat tutkimukset ovat tuoneet tietoa kehittyvistä käytännöistä pian kuntalain muutoksen jälkeen ja erityisesti kokonaisvaltaisen riskienhallinnan menetelmien osalta (Oulasvirta ym, 2014). Tämän tutkimushankkeen tavoitteena on laajentaa tarkastelua ottamalla huomioon riskien tunnistamisen, arvioinnin ja raportoinnin kuntatason käytäntöjen ohella myös kunnan sisäisten toimialojen käytännöt sekä suhtautuminen riskienhallintaan osana johtamista. Tutkimusraportti vastaa seuraaviin kysymyksiin:

1. Millaisia riskin mittauksen menetelmiä kunnissa ja niiden sektoriorganisaatioissa käytetään?
2. Miten riskeistä tuotettavaan informaatioon suhtaudutaan osana kuntajohtamista?
3. Mikä selittää eroja riskeihin liittyvän informaation tuottamisessa ja hyödyntämisessä?

Tutkimus kuvaa suomalaisiin kuntiin muodostuneita käytäntöjä riskien kokonaisvaltaiseksi hallitsemiseksi sekä tietoa käytäntöjen eroista ja niitä selittävästä tekijöistä. Tutkimustulosten perusteella voidaan määritellä eniten kehitämistä vaativat johtamisalueet ja kohdistaa organisaatioiden kehittämismavarat ensisijaisesti niihin. Tutkimus tuottaa myös vertailutietoa, jonka pohjalta organisaatiot voivat arvioida omien käytäntöjensä kehittämistarpeita.

Tutkimusraportti koostuu johdannon lisäksi neljästä pääosasta. Seuraavaksi tarkastelemme yleisesti riskienhallintaa ja -johtamista sekä kuntalain riskienhallintaa koskevia velvoitteita. Kolmas luku kuvaa seitsemän kaupungin riskienhallinnan siten, kuin se on kaupunkitason ohjeissa määritelty. Neljäs luku käsittelee asiantuntijahaastatteluista nousevia teemoja. Lopuksi esitämme yhteenvedon tutkimuksen tärkeimmistä tuloksista.

2 Riski ja riskijohtaminen kunnissa

Johtajien odotetaan tekevän päätöksiä organisaation tavoitteiden saavuttamiseksi. Päätöksistä keskeisimmät koskevat organisaation voimavaroja ja niiden käyttöä. Päätöksien järkevyyttä arvioidaan suhteuttamalla niiden edellyttämiä uhrauksia hyötyihin, joihin päätöksillä on ollut joko välitöntä tai välillistä vaikutusta. Päätöksenteossa on siksi huomioitava myös riskit, jotka uhkaavat organisaation tavoitteiden saavuttamista. Organisaation kehittäminen yhä tehokkaammaksi ja tuloksellisemmaksi vaatii riskinottoa, joka ei kuitenkaan saa olla kohtuutonta. Välinpitämättömyys riskien suhteen tai kohtuuton riskinottohalukkuus voi vaarantaa paitsi organisaation tavoitteiden saavuttamisen myös koko organisaation olemassaolon.

Riski tarkoittaa mahdollisuutta vaaraan, tappioon tai vastoinkäymiseen, joka voi olla taloudellinen (rahamääräinen), operatiivinen (konkurssi, loukkaantuminen, tuomio) tai aineeton legitimaatio-, maine- tai yksilöriski, kuten ”imago-tappio” tai poliittinen arvovaltatappio (Beck 1992). Myös Power (2004) korostaa etenkin julkisen sektorin oloissa maineriskiä (reputational risk), jossa esimerkiksi taloudellisesti vähäinen sanktio voi aiheuttaa poliittisen tappion tai maineen menettämisen seurauksena tuntuvaan legitimaation menetyksen ja riskin yksilön tai koko organisaation taloudelle ja toiminnalle. Tällaisten maineriskien hallinta on johtanut esimerkiksi yliopistoissa erilaisten sertifiointien ja laatuhankeiden lisääntymiseen (Power 2004; Power ym. 2009).

Erilaisten riskien hallinnasta on tullut yhä tärkeämpi osa johtamista, vaikkakin julkisella sektorilla riskienhallinnan lisääntyminen voi johtaa lyhytjänteisyyteen sekä siihen, että resursseja käytetään liiaksi tarkastuksiin ja raportointiin operatiivisen toiminnan sijaan (Power 2004; Lapsley 2009; Olson ym. 2001). Erilaiset riskitekijät voivat olla yhteyksissä toisiinsa ja johtaa taloudellisiin vaikutuksiin, joten riskienhallinnalla voidaan välttää yllättäviä kustannusten nousuja, vähentää poliittisia riskejä ja kehittää toiminnan vaikuttavuutta (ks. Beck 1992; Power 2004; Power ym. 2009).

2.1 Yleistä riskienhallinnasta ja -johtamisesta

Riskienhallinnan järjestämisessä sovelletaan yleisiä rationaalis-oikeudellisen byrokratian periaatteita, joiden mukaan organisaation tavoitteiden määrittäminen ja ylimmän johdon valta perustuvat omistukseen ja lainsäädäntöön. Tavoitteiden saavuttamiseksi johdon odotetaan hyödyntävän organisaatorakennetta, suoritusmittausta ja palkitsemista. Organisaatorakenne olisi määritettävä organisaation tavoitteiden ja niiden saavuttamisessa tarvittavien tehtävien perusteella. Tehtävistä muodostetaan vastuualueita, joista suurissa organisaatioissa muodostuu pyramidimainen hierarkia. Hierarkia määrittää esimiesten ja alaisten väliset määräysvalta- ja raportointisuhteet. Tehtäviin liittyvät tavoitteet johdetaan organisaation tavoitteista. Henkilövalinnoissa käytetään perusteena tehtävän vaatimuksia ja hakijoiden asiantuntemusta, kokemusta ja aiempia näyttöjä. Toimintaa ja sen tuloksia on dokumentoitava ja mitattava,

jotta johdon valvonta ja henkilöiden suoriutumisen arviointi olisi mahdollista. (ks. Pellinen, 2017)

Vastuu riskienhallinnan järjestämisestä on hallituksella. Hallituksen odotetaan ohjaavan organisaation riskinhallintapolitiikan määrittelyä ja organisaation yleistä riskinottohalukkuutta. Käytännössä riskienhallintaprosessi perustuu usein COSO-malliin, jossa riskienhallinta organisoidaan ja sen toteutusta valvotaan kolmen puolustuslinjan mallin pohjalta (Anderson ja Eubanks, 2015).

Ensimmäinen puolustuslinja: operatiivisesta toiminnasta vastaava johto. Operatiivinen johto on vastuussa päivittäisestä riskienhallinnan toteutuksesta. Tähän kuuluu riskienhallinnan jatkuva kehittäminen ja toteutus organisaation eri tasoilla. Esimerkkejä eri riskienhallintaprosesseista ovat sisäiset kontrollit, toiminnan suunnittelu ja toteutus sekä riskiltään suurien prosessien tunnistaminen. Tavoitteena on, että johtoryhmät organisaation eri tasoilla vastaisivat kokonaisvaltaisesta riskienhallinnan järjestämisestä ja keskustelu riskeistä olisi osa päivittäistä johtamista. Operatiivisen johdon päätöksillä pyritään hallitsemaan tunnistettuja riskejä, mutta samaan aikaan toimintaan liittyvät päätökset aiheuttavat uusia riskejä.

Toinen puolustuslinja: johdon tukitoiminnot, jotka oman asiantuntemusalueensa pohjalta tukevat operatiivista johtoa riskienhallinnan prosessien ja menetelmien kehittämisessä ja toisaalta valvovat ylimmän johdon puolesta operatiivista johtoa. Tukitoimintojen parissa työskentelevät ihmiset varmistavat, että operatiivisen johdon käyttöönottamat riskienhallinnan menetelmät on suunniteltu oikein ja toimivat hyvin. Riskienhallinnan kannalta olennaisia johdon tukitoimintoja ovat taloushallinto, riskienhallinta, turvallisuus, laatu, henkilöstöhallinto ja lakiosasto. Riskienhallinnan asiantuntija tai asiantuntijoiden verkosto auttaa operatiivista johtoa varmistamalla eri riskilajeja koskevan asiantuntemuksen ja opastamalla riskienhallinnan menetelmien käytössä.

Kolmas puolustuslinja: johtamis- ja kehittämistoiminnasta riippumaton sisäinen tarkastus. Sisäisen tarkastuksen tehtävä on varmistaa, että ensimmäinen ja toinen puolustuslinja toimivat asianmukaisesti ja organisaatio toteuttaa ylimmän johdon määrittämiä tavoitteita. Oikein toteutettuna sisäinen tarkastus varmistaa organisaatiossa systemaattisen ja kurinalaisen lähestymistavan riskien arviointiin ja riskienhallinnan toteutukseen. Esimerkkejä sisäisen tarkastuksen toiminta-alueista ovat hallinnon tehokkuuden ja vaikuttavuuden arviointi, riskijohtamisen tukeminen ja toiminnan kontrolli. Sisäinen tarkastus raportoi ensisijaisesti hallitukselle antaen kehittämissuosituksia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi.

Organisoituun toimintaan kuuluu formaaleja käytäntöjä, joiden avulla yksittäiset ihmiset saadaan toimimaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Formaalien käytäntöjen toteuttamisessa voidaan hyödyntää teknologisia, taloudellisia ja kulttuuris-poliittisia rakenteita. Kysymykset siitä kuinka paljon tällaisia rakenteita tarvitaan, ja minkälaiset rakenteet saavat tietynlaisessa organisaatiokontekstissa aikaan toivottuja tuloksia ovat johtamisessa keskeisiä. Johdon ja työntekijöiden välinen vuorovaikutus tai johdon ja omistajien intressien rankaisukeskeinen toteuttaminen voi kuitenkin toisinaan johtaa

liialliseen byrokraatiin. Joskus byrokraatiasta saattaa muodostua jopa organisaation toiminnasta irrallista näennäistoimintaa, ts. hölmöläisten byrokraatiin. (Gouldner, 1954)

Adlerin ja Borysin (1996) mukaan organisaation tehokkuuden ja kehittymisen kannalta hyvää byrokraatiin voidaan nimittää mahdollistavaksi ja huonoa pakottavaksi. Mahdollistavaan byrokraatiin kuuluvat tavoitteet, jotka työntekijöiden on helppo hyväksyä. Tällöin tavoitteet antavat toiminnalle suuntaa ja aktivoivat työntekijöitä antamaan panoksensa tavoitteiden toteuttamisessa. Selvyys tehtävistä ja niihin liittyvistä odotuksista vähentävät työntekijöiden stressiä. Jos työhön liittyvät ohjeet eivät toimi tai ne eivät ole tarkoituksenmukaisia, niitä pitää voida muuttaa. Työntekijöiden on pystyttävä myös ymmärtämään tehtävää koskevat ohjeet perusteineen ja ymmärrettävä niiden vaikutukset organisaation muille tehtäville. Tuloksellinen johtaminen perustuu positiivisiin keinoihin, työntekijöiden ajattelun muokkaamiseen, avoimuuteen tiedon jakamisessa ja onnistumisesta palkitsemiseen.

Pakottavan byrokraatiin piirteitä puolestaan ovat jäykät säännöt ja toimintaohjeet, jotka sopivat huonosti muuttuvaan toimintaympäristöön, jossa organisaation pitäisi oppia ja innovoida. Pakottavassa byrokraatiassa työntekijöitä paimentava hallintohenkilöstö on keskeisessä roolissa. Liiallinen autokraattisuus johtamisessa ja formaalin mekaanisen hallintotyön lisääntyminen voivat pahimmillaan johtaa henkilöstön pahoinvointiin, stressin lisääntymiseen, työstä vieraantumiseen, poissaoloihin, henkilöstön vaihtuvuuteen ja innovatiivisuuden vähenemiseen. Tällaisessa ympäristössä johtamisessa korostuvat negatiiviset keinot, erilaiset kiellot ja rajoitteet, tiukka valvonta ja rangaistuksen uhka.

Riskienhallinnalla voidaan tukea mahdollistavan johtamistavan toteutusta. Tällöin riskienhallintaan kuuluu järjestelmällinen suunnittelu, toiminnan dokumentointi ja tiedon hyödyntäminen arvioinnissa ja toiminnan kehittämässä. Näin mahdollistetaan tietoon perustuva johtamismalli, jota voidaan hyödyntää myös talous- tai laatujohtamisessa. Organisaation tavoitteiden mukaisten toimintamallien valinnassa ja toteutuksessa voidaan hyödyntää tavoitteita ja rajoja määrittävien formaalien suunnitelmien, toimintaohjeiden, raporttien ja palautteen lisäksi myös epäformaaleja keinoja. Näihin kuuluu esimerkiksi tarkoituksenmukaisten arvojen ja halutunlaisen toimintakulttuurin vahvistaminen.

Riskejä koskevan tiedon tuottaminen on prosessi, joka voidaan jäsentää kolmeen päävaiheeseen. Nämä ovat *riskien tunnistaminen*, *riskianalyysi* sekä riskin merkityksen arviointi ja *toimenpiteiden päättäminen*.

Riskien tunnistaminen tarkoittaa tarkasteltavan kohteen ja sen toimintaympäristön tuntemista hyödyntävää vaarojen, haittojen ja toisaalta mahdollisuuksien järjestelmällistä luettelointia. Riskianalyysissä puolestaan arvioidaan tunnistettuja riskejä tunnistusvaiheessa tehtyjen luokittelujen pohjalta. Luokittelut voivat koskea riskin realisoitumisen vaikutuksia ja todennäköisyyttä, mutta myös vaikuttamismahdollisuuksia ja erilaisia riskityyppejä. Kolmannessa vaiheessa otetaan kantaa siihen kuinka hyväksyttäviä eri riskit ovat tai mitä toimenpiteitä ne vaativat. Riskien johtaminen edellyttää lisäksi

sovittujen toimenpiteiden toimeenpanon valvontaa. Tässä sisäisellä tarkastuksella on oma varmistava roolinsa.

Kokonaisvaltaista riskienhallintaa varten on kehitetty erityistietojärjestelmiä kuten Granite ERM, 4Ks ERM ja HSEQ-monitor. Niiden etuna hajautettuun yksittäisten tiedostojen (esim. MS Excel) pohjalta toimimiselle on keskitetty tiedonhallinta ja nopean raporttien muodostuksen mahdollistama ajantasaisen tilannekuvan ylläpitäminen. Yrityksen laajuisesti käytettävä tietojärjestelmä myös ohjaa ja yhdenmukaistaa riskien tunnistamisen ja arvioinnin prosesseja. Havaintojemme mukaan kuntakentällä on kuitenkin yleisemmin käytössä erilaisia Excel-pohjaisia riskienhallinnan menetelmiä.

2.2 Kuntalain säädökset ja Kuntaliiton ohjeistus

Kuntalain (410/2015) 39 § mukaan kunnanhallituksen tulee huolehtia kunnan sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä. Näin pyritään varmistamaan organisaation tavoitteiden saavuttamisesta ja toiminnan laillisuudesta. Aiempaan kuntalakiin (365/1995) keväällä 2012 lisätyt säännökset (laki 325/2012) kunnan ja kuntakonsernin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta tulivat voimaan vuonna 2014. (Korento & Ylitalo, Kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpano, Kuntaliiton suositus 9.12.2013.)

Muutetun kuntalain 13 § 2 momentin 3 a) kohdan mukaan valtuuston tehtävänä on päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Lain 50 § 1 momentin 15 mukaan valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset hallinnon ja talouden tarkastuksesta sekä sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Kuntalain 69 § 1 momentin mukaan toimintakertomuksessa on annettava tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä oli sisällytettävä ensimmäisen kerran tilikaudelta 2014 laadittuun kunnan toimintakertomukseen.

Uudessa vuonna 2015 voimaan astuneessa kuntalaissa (Kuntalaki 410/2015) erityisesti riskienhallintaa on säädelty useassa eri pykälässä ja luvussa. Kuntalain 14§:ssä määrätään valtuuston tehtäväksi kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista päättäminen. Lain 39§:ssä määrätään kunnanhallituksen tehtäväksi huolehtia kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kunnan tytäryhteisöjen toimintaa ja konserniohjetta käsittelevässä kuntalain 47§:ssä määrätään konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä kunnassa. Kunnallisen liikelaitoksen johtokuntaa käsittelevässä kuntalain 69§:ssä määrätään liikelaitoksen johtokunnan tehtäväksi ohjata ja valvoa liikelaitoksen toimintaa. Johtokunta vastaa liikelaitoksen hallinnon ja toiminnan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Kunnan hallintosääntöä käsittelevässä kuntalain 90§:ssä määrätään, että kunnan hallintosäännössä annetaan hallinnon ja toiminnan järjestämiseen liittyen tarpeelliset määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Kuntalain 115§:ssä säädelään tilinpäätökseen sisältyvän toimintakertomuksen sisällöstä. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Kuntalain 123§:ssä puolestaan määrätään tilintarkastajan tehtävästä. Tilintarkastajan on tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava mm. se onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Kuntalain 129§:ssä säädelään lainan taikka takauksen tai muun vakuuden antamisesta. Kunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädettyistä tehtävistä. Kunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Kunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla.

Kuntaliitto on suosituksessaan 2013 ohjeistanut kuntalakiin kirjattua valtuuston velvoitetta päättää riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan perusteista kunnassa. Ohjeen mukaisesti kunnanhallituksella on velvollisuus ohjeistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpano, lauta- ja johtokunnilla on velvollisuus valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa ja johtavilla viranhaltijoilla on velvollisuus toimeenpanna sisäinen valvonta ja riskienhallinta vastuualueillaan.

Myös riskien raportoinnista ja niihin liittyvistä raportointimenettelyistä olisi kuntaliiton suosituksen mukaan syytä sisällyttää määräykset kunnanvaltuuston vahvistamiin toimintaperusteisiin (Kuntaliiton suositus, s. 5). Ohjeessa todetaan myös, että asiakirja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista tulisi olla rakenteeltaan tiivis ja laajuudeltaan lyhyt, esimerkiksi 2–4 sivua. Laajempi kuntien riskienhallintaa käsittelevä Kuntaliiton ohjeistus valmistui vuonna 2002. (Riskienhallinta Suomen kunnissa -ohje)

2.3 Mitä tiedämme kuntien riskienhallinnan käytännöistä?

Riskienhallinnalla pyritään tunnistamaan ja arvioimaan tavoitteiden saavuttamista uhkaavia tekijöitä. Oulasvirta ym. (2014) havaitsivat kuitenkin, että kunnissa järjestelmällisiä riskienhallinnan malleja käytettiin vähemmän kuin esimerkiksi koulutuskuntayhtymissä tai sairaanhoitopiireissä. Kunnilla oli myös käytössään vaihtelevia riskienhallinnan käytäntöjä. Sama riskienhallintamalli ei välttämättä sovellukaan kaikille organisaatioille, vaan riskienhallinnan menetelmät tulee sovittaa julkisen sektorin oloihin (kontingenssitekijöihin), jotta menetelmillä saadaan aikaan lisäarvoa (Oulasvirta ym. 2014; Paape & Spekle 2012).

Riskienhallinnan tutkimukset ovat yleensä kohdistuneet yritysten käytäntöihin, julkishallinnon organisaatioiden jäädessä huomattavasti vähemmälle huomiolle. Riskikohteet ja riskin käsitteen merkitys ovat sosiaalisesti määrittyviä ja ne riippuvat siksi ajankohdasta, toimialasta ja organisaatiossa keskeisistä henkilöistä ja henkilöryhmistä (Bhimani 2009; Soin & Collier, 2013). Riskin merkitys, ulottuvuudet ja prioriteetit ovat lisäksi erilaisia yrityksissä kuin kunnissa. Eroja on myös kuntaorganisaation eri yksiköiden välillä: esimerkiksi teknisissä palveluissa riskit ovat erilaisia kuin sivistystoimessa. Miller ym. (2008) mukaan riskienhallinta saattaa synnyttää hybridejä osajia, joilla laskentatoimen osaaminen yhdistyy muiden ammattiprofessioiden osaamiseen. Kääntöpuolena riskienhallintamenetelmien käyttöönotossa on nähty laskelmoinnin lisääntyminen (Mikes 2009) sekä liiallisen sääntelyn kulttuurin muodostuminen (Power 2004, 2007). Tämä voi puolestaan olla ristiriidassa organisaation vaikuttavuus- ja tuloksellisuustavoitteiden kanssa. Tämän vuoksi tarvitsemme kuntia koskevaa tutkimusta, jossa erilaiset olosuhteet, riskienhallintatavat ja johtaminen huomioidaan kokonaisvaltaisesti.

Julkiselle sektorille on vuosikausia tuotu yksityisen sektorin johtamisjärjestelmiä "Uuden julkisjohtamisen" (New Public Management, NPM) oppien mukaisesti, mutta osin huomio on keskittynyt liikaa pitkän aikavälin vaikuttavuuden kannalta epäoleellisiin hallinnollisiin seikkoihin ja mittareihin (Lodge & Gill 2011; Olson ym. 2001). Toisaalta ei ole ilmeistä, miten eri kontrollimuodot ja suoritusmittarit lopulta vaikuttavat julkisen organisaation suorituskykyyn (Lapsley 2009). Välttämättä erilaisten kontrollien ja kehittämistoimien vaikuttavuus ei muodostu suoraan yksittäisten mittareiden tai päätösten paremmuudesta, vaan esimerkiksi poliittisten ja kulttuuriristiriitojen ratkaisemisesta sekä näihin liittyvien riskien pienentämisestä (Koski ym. 2014; Lapsley 2009; Mikes, 2009; Oulasvirta ym. 2014; Rautiainen & Järvenpää 2012). Esimerkiksi Paape ja Spekle (2012) toivovat riskienhallinnan ja johdon kontrollirakenteiden yhteistutkimusta sekä analyysiä riskien painottamisen tavoista.

Monimutkaiseen julkisen sektorin oloihin on viime vuosina suositettu etenkin kokonaisvaltaisia riskienhallintamalleja, kuten COSO-ERM-mallia (2004, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – Enterprise Risk Management, ks. myös Oulasvirta ym. 2014). Paape ja Spekle (2012) kuitenkin arvioivat mm. COSO-ERM-mallin vähäisen käytön perusteella, ettei malli välttämättä toimi sellaisenaan kovin hyvin vaihtelevissa oloissa, vaan että lisää tutkimusta tarvitaan yhdistämään riskienhallinnan ja johdon kontrollimallien parhaita puolia. Mikes (2009) kiinnitti puolestaan huomiota siihen, kuinka riskienhallinta ja riskijohtaja voivat saada eri organisaation johtamisessa joko vähäisen tai merkittävän roolin, paljolti riippuen siitä millainen johtamiskulttuuri organisaatiossa vallitsee.

Julkisen sektorin palvelutuotannossa riskianalyyseja ei perinteisesti ole korostettu (Beck 1992; Lapsley 2009). Paape ja Spekle (2012) arvioivat, että riskienhallinnan työkalut ovat tehottomampia julkisen sektorin kuin yksityisen sektorin oloissa. Syinä riskienhallinnan tehottomuuteen kunnissa ovat heidän mukaansa moniportainen ja poliittinen organisaatorakenne sekä lakisääteinen tehtäväkenttä, jossa mahdollisuudet toiminnan priorisointiin ja riskienhallintaan koetaan vähäisiksi (ks. myös Mättö ym. 2014; Oulasvirta ym. 2014).

Myös toimialakohtaisista eroista ja erityistarpeista kuntasektorin sisällä riskienhallinnassa on yksittäisiä havaintoja (Rautiainen ym., 2015).

Paape ja Spekle (2012) toteavat, että riskienhallintatutkimus on keskittynyt riskienhallintajärjestelmien implementointiin ja järjestelmien vaikutuksiin organisaation suorituskyvyille. Woods (2009) löysi näyttöä siitä, että keskushallinnon politiikka, tieto- ja viestintäteknologinen infrastruktuuri sekä organisaation koko määrittävät riskienhallintajärjestelmien kehitystä kuntaorganisaatioissa. Paape ja Spekle (2012) sekä Hood ja Smith (2013) tulivat siihen tulokseen, että julkisen sektorin erityistarpeisiin suunnitellulla kokonaisvaltaisella riskienhallintajärjestelmällä voidaan saavuttaa merkittävää hyötyä. Oulasvirta ym. (2014) kiinnittivät huomiota kuntalain vaatimuksiin riskienhallinnan suhteen. Heidän mukaansa ”kuntien täytyy kohdistaa riskienhallinnan toimenpiteitä erityisesti lakisääteisten tehtävien häiriöttömään hoitamiseen, toiminnan taloudellisuuteen sekä kuntalaisten hyvinvointia ja kestäväää kehitystä uhkaavien riskien hallintaan.” (s. 257). Oulasvirta ym. (2014) toteavat kuitenkin, että riskienhallinnan kehitystyö kunnissa on vielä aivan alussa.

3 Tutkimusaineisto ja menetelmät

Keskitymme tutkimuksessa seitsemään Suomen suurimpaan kaupunkikonserniin, koska johtamisjärjestelmien kehityksen on havaittu etenevän yleensä suuret organisaatiot edellä (Ax & Bjornenak, 2007). Tutkimusaineistona käytetään julkisesti saatavilla olevia kaupunkien riskienhallintaa määritteleviä dokumentteja. Näitä ovat asiakirjat kaupungin valtuustojen hyväksymistä riskienhallinnan perusteista, asiakirjat kaupunginhallitusten hyväksymien riskienhallinnan ohjeista, julkisesti saatavilla olevat riskienhallintamallien kuvaukset, dokumentit sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista eri kaupungeissa sekä riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan liittyvät kaupunkien yleisohjeet.

Keräämme lisäksi tutkimusaineistoa haastattelemalla kuntien sektorijohtoa (tekninen toimi, sivistystoimi, pelastuslaitos ja perusturva) ja riskienhallinnasta vastaavia ja siihen liittyviä henkilöitä (toimialajohtaja, riskienhallintapäällikkö, valmiuspäällikkö, sisäisen tarkastuksen päällikkö, turvallisuus- ja riskipäällikkö, talousjohtaja). Haastatteluissa selvitettiin riskien tunnistamisen käytäntöjä, niiden mittausta sekä raportointia osana kuntajohtamista. Haastatteluissa selvitettiin myös riskienhallinnan kehittymistä sekä integroitumisesta tulokselliseen kuntajohtamiseen. Tarkempi haastatteluprotokolla on tämän raportin liitteenä. Kerätyn haastatteluaineiston avulla tarkastelemme kokonaisvaltaisesti riskienhallinnan olosuhteita ja kuntien kohtaamia haasteita riskienhallinnassa sekä näiden pohjalta määrittyviä riskienhallintatapoja ja riskijohtamista. Luettavuuden parantamiseksi haastattelusitaateissa on joissakin tapauksissa siistitty usein toistuvia täytesanoja.

Kiinnitämme aineiston analysoinnissa huomiota siihen, missä suhteessa käytännöt ovat muodostuneet keskenään samankaltaisiksi ja missä suhteessa erilaisiksi. Samanlaisten piirteiden perusteella määrittyy käsitys geneerisistä riskijohtamisen käytännöistä. Mikäli löydämme käytännöissä eroavuuksia, pyrimme tunnistamaan erilaistumiseen johtaneita syitä. Haastatteluaineiston avulla voimme tarkastella myös riskihallinnan ja -johtamisen käytäntöjen dynamiikkaa sekä riskienhallinnan tilaa kuntakentän osalta.

4 Riskienhallinta – kaupunkikonsernitason rakenteet ja käytännöt

Tässä luvussa tarkastellaan Suomen seitsemän suurimman kaupungin riskienhallintaan sekä sisäiseen valvontaan liittyvää ohjeistusta. Lisäksi erilaista dokumentaatiota käydään läpi, kuten kunnanvaltuustojen ja kaupunginhallituksen julkistamia päätöksiä, kaupunkien nettisivuilla olevaa materiaalia riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan liittyen sekä ohjeistuksissa ja nettisivuilla kuvattuja riskienhallintamalleja.

Luvussa käydään läpi kaupunkien osalta riskienhallinnan järjestämisen periaatteet, niihin liittyvä raportointi sekä sisäisen valvonnan toteutus niiltä osin, kuin julkisista lähteistä on tietoa saatavilla. Lopuksi näistä esitetään luvun lopussa vertailu jossa käytännöistä ja malleista tehdään huomioita.

4.1 Helsinki

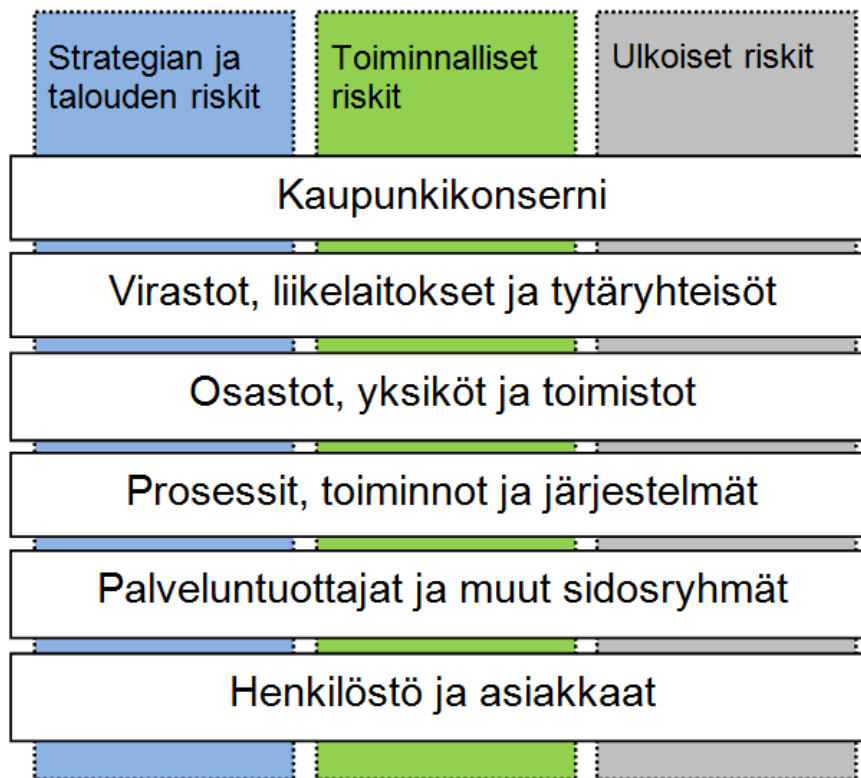
Helsingin kaupunki poikkeaa muista suurista kaupungeista ainakin kahdella merkittävällä tavalla. Kaupungin ja kaupunkiorganisaation koko on moninkertainen muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna: asukasmäärä on noin 680 000 ja kaupunkiorganisaatiossa työskentelee noin 36 000 työntekijää ja viranhaltijaa. Muissa suurissa kaupungeissa työntekijämäärä vaihtelee välillä 6 000 – 13 000. Toinen muista suurista kaupungeista erottava tekijä on Helsingin pääkaupunkiasema. Se tuo Helsinkiin useita hallinnollisia ja palvelutuotantoon liittyviä organisaatioita, joita ei muissa suurissa kaupungeissa ole. Lisäksi Helsingillä on pääkaupunkina kansainvälistä kiinnostavuutta, jota muilla suomalaisilla kaupungeilla ei samassa määrin ole. Nämä asiat vaikuttavat jossain määrin riskienhallinnan toimintaympäristöön ja riskienhallinnalle asetettuihin vaatimuksiin.

Helsingin kaupungin riskienhallinnan kehitystä 2000-luvun aikana voi havainnollistaa esimerkiksi kaupunginhallituksen hyväksymän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistuksen kautta. Riskienhallinta hyväksyttiin omassa 11 sivun ohjeessaan 15.4.2002, jolloin myös riskienhallinnan koordinaatioryhmä perusteettiin. 10.10.2007 kaupunginhallituksen hyväksymä asiakirja ”sisäinen valvonta Helsingin kaupungissa” käsitteli riskienhallintaa ainoastaan kahdella sivulla yhteensä 15 sivun laajuudestaan. Neljä vuotta myöhemmin 10.10.2011 hyväksytyssä asiakirjassa otsikko oli jo muuttunut muotoon ”sisäinen valvonta ja riskienhallinta Helsingin kaupunkiorganisaatiossa”, mutta laajuus oli edelleen viisi sivua yhteensä 22 sivusta. Tästä neljä vuotta eteenpäin 16.10.2015 kaupunginhallituksen hyväksymässä samannimisessä ohjeessa riskienhallinta oli sisäänkirjoitettuna kaikkiin kappaleisiin koko 23 sivun laajuiseen asiakirjaan.

Ohjeistuksen kanssa rinnakkain kehittyivät riskienhallinnan asiantuntijatehtävät ja riskienhallintaan liittyvät tiedonhallinnan käytännöt. Vuonna 2008 rekrytoitiin ensimmäinen riskienhallinnan asiantuntija, joka toimi myös

sihteerinä riskienhallinnan koordinaatioryhmässä. Ryhmän puheenjohtajana toimi tuolloin rahoitusjohtaja. Riskienhallintaa kehitettiin aluksi vahinkoriskilähtöisesti, koska kaupungilla ei ollut juurikaan vakuutuksia.

Sisäiseen tarkastukseen oli rekrytoitu jo aiemmin yksi henkilö, jonka vastuusiin oli kuulunut myös kokonaisvaltainen riskienhallinnan kehittäminen. Riskienhallinnan uusi asiantuntijatehtävä mahdollisti tehtävien eriyttämisen. Sisäinen tarkastus saattoi jatkossa keskittyä enemmän riippumattomien tarkastushavaintojen tuottamiseen, kun riskienhallintaan liittyvien käytäntöjen kehittämisessä oli operatiivisen johdon apuna toinen asiantuntija. Riskienhallinnan menetelmien ja käytäntöjen mallit omaksuttiin sisäisen tarkastuksen kansainvälisistä viitekehyksistä (COSO-ERM). Myöhemmässä ohjeiden kehittämisessä huomioitiin sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan uudet viitekehykset (COSO-IC, SFS-ISO 31000).



Kuva 1. Riskienhallinnan näkökulmat ja ulottuvuudet.

Kansainvälisiin viitekehyksiin perustuvia riskien luokitteluja käytetään edelleen apuna riskien tunnistamisessa, mutta numeerista riskien vaikutusten ja todennäköisyyden arviointia ei ole otettu osaksi kaupunkikonsernin raportointia. Tarpeesta numeeristen arviointimenetelmien laajempaan hyödyntämiseen eri toimialoilla ja tytäryhtiöissä on kuitenkin käyty keskustelua.

Raportoinnin tukena ei ole myöskään erillistä ohjelmistoa, vaan raportointi tapahtuu MS Excel, Powerpoint ja Word tiedostojen pohjalta.

Riskienhallinnan kehittämisessä on eri vaiheissa hyödynnetty kaupungin ulkopuolisia asiantuntijaverkostoja. Vuonna 2009 tilintarkastusyhteisö EY:ltä tilattiin riskienhallinnan nykytilan arvio ja seuraavana vuonna KPMG:ltä työpaikkojen fasilitointi. Samaan aikaan erityisesti Espoon ja Tampereen kanssa käytiin vuoropuhelua käytännöistä ja niiden kehittämisestä. Myös laajemmilla foorumeilla kuten Euroopan riskienhallintayhdistyksen tilaisuuksilla ja kuntien riskienhallintapäivillä sekä niissä esitellyillä suurten yritysten käytännöillä on ollut oma merkityksensä. Sisäisellä tarkastuksella on ollut omat yhteistyöfooruminsa kuten Sisäiset tarkastajat ry:n julkissektoritoimikunta ja suurten kaupunkien sisäisten tarkastajien säännölliset kokoontumiset.

Vuonna 2016 toteutunut organisaatiomuutos on vaikuttanut myös riskienhallintaan. Aiemmin jokainen 27 virastosta, 4 liikelaitoksesta ja 77 tytäryhteisöstä laati talousarviosuunnittelun ja tilinpäätöksen yhteydessä selonteon toiminnastaan riskien hallitsemiseksi ja kuvauksen merkittävimmistä riskeistä. Raportit vietiin kaksi kertaa vuodessa kaupunginhallituksen käsiteltäväksi. Vuonna 2016 toteutetun johtamisuudistuksen jälkeen raportoinnina toimivat toimialat ja raportit käsitellään kansliapäällikön johtamassa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan koordinaatioryhmässä. Raportointikohteiden vähenevän ja raporttien käsittelyssä tapahtuneen muutoksen lisäksi raportointia on yhdenmukaistettu. Lisäksi jokaiselle toimialalle sekä suurimpiin liikelaitoksiin ja tytäryhtiöihin on järjestetty riskienhallinnan kehittämisestä vastaava asiantuntijatehtävä.

Kaupunkiin on perustettu koordinaatioryhmä, joka ohjaa ja tukee toimialoja, liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisessä. Koordinaatioryhmä pyrkii myös lisäämään osaamista sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta kaupunkikonsernin sisällä sekä avustamaan kaupunkikonsernin johtoa mm. arvioimalla kaupunkikonsernin merkittävimpiä riskejä sekä niiden hallintakeinoja. Työryhmä on kokoontunut noin 5 kertaa vuodessa. Kansliapäällikkö on nimennyt työryhmään jäseniksi:

- Kaupunginkansliasta rahoitusjohtajan, sisäisen tarkastuksen päällikön, tietoturva-asiantuntijan, strategiapäällikön, työturvallisuuspäällikön, ICT-päällikön ja valmiuspäällikön;
- Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalta hallintojohtajan ja talous- ja suunnittelupäällikön;
- Kulttuurin ja vapaa-ajan toimialalta hallintojohtajan ja hallintopäällikön;
- Kaupunkiympäristön toimialalta hallintojohtajan ja erityissuunnittelijan;
- Sosiaali- ja terveystoimialalta talous- ja suunnittelupäällikön ja turvallisuuspäällikön;
- Pelastuslaitokselta turvallisuuspäällikön;
- Helsingin kaupungin asunnot (Heka) Oy:n talousjohtajan;
- Helen Oy:n riskienhallintapäällikön;
- Talouspalvelujen hallintopäällikön;

- Palvelukeskuksen turvallisuuspäällikön ja
- Staran hallintojohtajan.

4.2 Espoo

Espoon kaupunki voidaan pitää suurten kaupunkien keskuudessa edelläkävijänä kuntaorganisaatioiden riskienhallinnan kehittämisessä. Kaupunki on käynnistänyt riskienhallinnan kehittämisen valtuustotasolla jo 1990-luvun loppupuolella, jolloin yleinen riskienhallinnan ohjeistus sekä siihen liittyvä lainsäädäntö oli vähäistä, erityisesti kuntasektorilla. Espoon kaupunki on myös kehittänyt riskienhallinnan ohjeistusta jo 2000-luvun alussa ja ottanut samoihin aikoihin käyttöön riskienhallinnan menettelyt jokaisella toimialallaan. Ensimmäiset riskienhallinnan yleisohjeet on julkaistu vuonna 1998 ja kaupunki on päivittänyt ohjeensa vähintään kahden vuoden välein. Lisäksi Espoo on koonnut nettisivuilleen ohjeista selkeän kokonaisuuden, joista voi esimerkiksi nähdä kaikki ne asiakirjat ja päätökset, joissa Espoon kaupungin riskienhallintaa käsitellään. Tässä tutkimusraportissa tarkastellaan näistä asiakirjoista erityisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteita, jotka Espoon kaupunginvaltuusto on hyväksynyt 8.11.2013 ja sisäisen valvonnan yleisohjetta, jonka kaupunginhallitus on hyväksynyt 21.6.2010.

Vuoden 2014 alusta voimaan astuneet Espoon kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet perustuvat valtuuston vuonna 2012 kuntalain muutoksen yhteydessä hyväksymälle asiakirjalle, jossa riskienhallinta määritettiin osaksi johtamis-, suunnittelu- ja ohjauskäytäntöjä sekä osaksi säännöllisesti riskikartoituksissa tapahtuvaa sisäistä valvontaa. Perusteiden kautta on tavoitteena vahvistaa hyvää hallinto- ja johtamistapaa sekä järjestää ja yhdenmukaistaa kaupunkikonsernin ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Perusteissa on kuvattu raportoinnin vastuut, sisäisen valvonnan tehtävät ja vastuut, sisäisen tarkastuksen tarkoitus ja tehtävät sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kytkentä Espoon kaupunkikonsernin johtamis- ja ohjausjärjestelmään. Perusteissa määritetään Espoon kaupunkikonsernin riskit epävarmuustekijöiksi, tapahtumiksi tai tapahtumaketjuiksi, joiden toteutuessa konserni tai sen yksikkö ei saavuta sille asetettuja tavoitteita ja/tai kokee huomattavia menetyksiä. Riskit on jaoteltu strategisiin, taloudellisiin, toiminnallisiin sekä vahinkoriskeihin ja kaikki nämä edelleen ulkoisiin ja sisäisiin riskeihin. Perusteiden mukaan riskienhallinnan tavoitteena on saada järjestelmällisellä ja ennakoivalla toiminnalla kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta. Perusteissa on myös määritetty riskienhallintaprosessi niin aikataulujen, arvioinnin laajuuden kuin säännöllisen raportoinnin, seurannan ja päivittämisen osalta. Lisäksi perusteissa kuvataan lyhyesti kaupunginhallituksen vuosittain toimintakertomuksen yhteydessä antama arvio ja selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Viimeisenä kohtana perusteissa korostetaan väärinkäytösten ehkäisyn ja tunnistamisen merkitystä. Väärinkäytöksenä pidetään erilaisia epärehellisiä, epäeettisiä tai kaupunkikonsernin ohjeita rikkovia tai lainvastaisia tekoja.

Espoon sisäisen valvonnan yleisohje on valtuuston hyväksymiä perusteita laajempi ja kattavampi asiakirja. Yleisohjeessa kuvataan Espoon kaupungin

johtamis- ja ohjausjärjestelmä pääpiirteissään sekä esitellään kaupungin ulkoisen ja sisäisen valvontajärjestelmän osat. Ulkoinen valvonta on vastuutettu tilintarkastajalle, tarkastuslautakunnalle ja ulkoisen tarkastuksen yksikölle. Sisäistä valvontaa koordinoi sisäisen tarkastuksen yksikkö. Espoon kaupungin sisäisen valvonnan tavoitteet ja johdon vastuut on kirjattu ”Hyvä johtamis- ja hallintotapa” -ohjeeseen, joka on viimeksi päivitetty 28.11.2016.

Sisäisen valvonnan yleisohjeen kappaleessa 4.3 riskienhallinta kuvataan yhdeksi viidestä keskeisestä osa-alueesta COSO-mallin mukaisesti. Riskienhallinta kuvataan keskeiseksi osaksi sisäistä valvontaa ja sen osatekijöiksi nimitään riskien tunnistaminen, arviointi sekä riskeihin vastaaminen toiminnan suunnittelussa ja tavoitteiden asettamisessa. Ohjeessa todetaan, että yksikön johdon tulee huolehtia siitä, että riskienhallinta on järjestetty tarkoituksenmukaisesti ja riittävässä laajuudessa toimintaan nähden. Sisäisen valvonnan menetelmät ja toimenpiteet ovat määritelmän mukaan osa riskienhallintaa ja riskienhallintaa toteutetaan osin toimintaprosesseihin sisältyvinä päivittäisinä valvontatoimenpiteinä ja varmistuksina. Lopuksi todetaan, että riskienhallinnan toimenpiteille tulee luoda seuranta ja raportointi, joka on osa toiminnan ja talouden säännöllistä seuranta ja raportointia.

4.3 Tampere

Kaupunginhallitus ja muu konsernijohto vastaavat kuntalain velvoittamina siitä, että kaupungilla on hyvän johtamis- ja hallintotavan mukainen johtamisjärjestelmä ja että sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät menettelytavat ja organisaation eri toimijoiden toimivalta, velvoitteet ja vastuut on määritetty. Tampereen kaupungin riskienhallinnan järjestämisestä on tarkemmin ohjeistettu kaupunginhallituksen 1.2.2016 hyväksymässä ”Hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta” -ohjeessa. Ohjeessa on kuvattu Tampereen kaupungin johtamisjärjestelmä ja siihen liittyvä hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä sisäisen valvonnan ja siihen liittyvän riskienhallinnan järjestäminen. Ohje on tarkoitettu valvontavastuussa olevien luottamushenkilöiden ja esimiesten käyttöön. Ohjeen mukaisesti kaupunginhallitus ohjeistaa alaisensa toimielimet ja viranhaltijat noudattamaan hyvää tamperelaista johtamis- ja hallintotapaa, toimielimet hyväksyvät vastuualuettaan koskevat menettelytavat ja johtavat viranhaltijat vastaavat täytäntöönpanosta (Hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta 2016, 1). Kaupungin toimintakertomuksessa puolestaan kaupunginhallitus antaa selonteon sisäisen valvonnan ja konserni-valvonnan järjestämisestä.

Ohjeessa todetaan lisäksi, että sisäinen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan tavoitteena on saada toimivalle johdolle kohtuullinen varmuus siitä, että organisaatiolle asetetut tavoitteet saavutetaan. Sisäinen valvonta tulee toteuttaa asianmukaisesti ottaen huomioon toimintayksikön talouden ja toiminnan laajuus, toiminnan sisältö sekä niihin liittyvät riskit (Hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta 2016, 19). Sisäinen valvonta on organisaation hallituksen, toimivan johdon sekä muun henkilöstön toteuttama prosessi. Sisäisen valvonnan toteuttamiseksi Tampere soveltaa COSO-arviointimallia. Alla olevan kuvion mukaisesti riskienhallinta kuuluu oleellisesti hyvään johtamis-

ja hallintotapaan. Riskienhallinta on toimintaa, jolla pyritään varmistamaan, että asetetut tavoitteet saavutetaan, raportointi on luotettavaa ja toiminta lakien ja määräysten mukaista. (Hyvä johtamis- ja hallintotapa ja sisäinen valvonta 2016, 21)

Tampereella riskienhallintayksikkö tekee yhteistyötä sisäisen tarkastuksen kanssa. Käytössä ovat soveltuvin osin COSO ERM-viitekehys täydennettynä ISO31000 standardilla. Näiden käytöllä pyritään siihen, että riskienhallinta ei olisi muusta toiminnasta irrallista toimintaa.

Kaupungin toimintaympäristöanalyysissä arvioidaan strategiset tavoitteet ja riskit, toiminnan tavoitteet ja riskit, vahinkoriskit sekä talouden tavoitteet ja riskit. Riskiprofilissa kuvataan uhat ja mahdollisuudet, jotka liittyvät kuhunkin asiaan ja arvioidaan todennäköisyydet sekä uhan että mahdollisuuden näkökulmasta.

Riskienhallinnan toimenpidetarve						
Riskitason merkittävyys (riskitaso)	Toimenpiteet					
Pieni riski (1-2)	Jos riskin seuraukset ovat merkittävät, tulee laatia suunnitelma seurausten minimoimiseksi. Muutoin ei tarvita toimenpiteitä.					
Kohtalainen riski (3-5)	Tulee laatia suunnitelma negatiivisten seurausten tai todennäköisyyden pienentämiseksi, TAI positiivisten mahdollisuuden hyödyntämiseksi.					
Merkittävä riski (6-9)	Toimenpiteisiin on ryhdyttävä pikaisesti. Negatiivista riskiä pienennettävä tai toiminta lopetettava välittömästi. Positiivinen mahdollisuus pyrittävä hyödyntämään huolellisesti.					
Riskimatriisi						
Uhkat			Mahdollisuudet			
Vaikutus tavoitteiden saavuttamisen kannalta			Vaikutus tavoitteiden saavuttamisen kannalta			
Merkittävä uhka	Merkittävä uhka	Kohtalainen uhka	Todennäköinen >25 %	Todennäköinen >75 %	Kohtalainen mahdollisuus	Merkittävä mahdollisuus
Merkittävä uhka	Kohtalainen uhka	Pieni uhka	Mahdollinen 10 - 25 %	Mahdollinen 25 - 75 %	Pieni mahdollisuus	Kohtalainen mahdollisuus
Kohtalainen uhka	Pieni uhka	Pieni uhka	Epätodennäköinen <10%	Epätodennäköinen <25%	Pieni mahdollisuus	Kohtalainen mahdollisuus
Merkittävä	Kohtalainen	Vähäinen	Vaikutavuus	Vaikutavuus	Vähäinen	Merkittävä
V3	V2	V1	V1	V1	V2	V3

Kuva 2. Toimenpidetarve- ja riskimatriisi.

4.4 Vantaa

Vantaan kaupungin keskeisimmän riskienhallinnan asiakirjan muodostaa kaupunginvaltuuston kokouksessaan 2.3.2015 hyväksymä ”Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisen periaatteet Vantaan kaupunkikonsernissa” -ohje. Se muodostaa perustan muille Vantaan kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan säännöille ja ohjeille. Ohjeistuksessa on maininta, että kaupunkikonsernin riskienhallinnassa sovelletaan yhtenäisiä perusteita ja että kokonaisvaltaisella sekä ajantasaisella riskitiedolla tuetaan päätöksentekoa, johtamista ja toiminnan ohjausta. Ohjeessa esitettyjä periaatteita ja toimintamalleja edellytetään noudatettavan koko kaupunkikonsernissa riskiarviointeja laadittaessa ja vuosittaisia riskienhallintasuunnitelmia tehtäessä. (Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisen periaatteet Vantaan kaupunkikonsernissa -ohje, s. 2–7, 3.2.2015)

Vantaan kaupungin ohjeen perustana on pitkälti käytetty ISO 31000 –standardin mukaista riskienhallinnan mallia. Standardissa esitettyä lyhyttä kuvausta on täydennetty Vantaan kaupungin taloussuunnittelun aikatauluun perustuvalla riskienhallinnan vuosikellolla. Riskianalyysin toteuttamisesta Vantaan ohje esittää arvioinnin perusmallin, joka on kuitenkin kuvattu tarkemmalla tasolla kuin muiden kaupunkien ohjeissa. Numeroarviointien taustalla olevaa pisteytystä ei ohjeessa kuitenkaan ole tarkemmin kuvattu (Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisen periaatteet Vantaan kaupunkikonsernissa -ohje, s. 10–12, 3.2.2015). Tästä syystä riskiarviointi voi ohjeen mukaisesti toteutettuna tuottaa eritasoista tietoa kaupunkikonsernin eri osissa. Riskienarviointia toteuttaville organisaatioyksiköille ohjeen mukainen perusmalli vaikuttaa kuitenkin toimivalta ja se tuo koko organisaation tasolla tarkastellen tietoa riskitasojen muutoksista.

Ohje käsittelee sisäistä valvontaa varsin niukasti, vain kolme sivua yhteensä 15 sivun ohjeesta. Sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen osalta on kuvattu niiden rooli ja tehtävät pääpiirteissään. Ulkoisen tarkastuksen toteuttama tarkastus ja arviointitehtävä on tiivistetysti kuvattu kuntalain tarkastuslautakuntaa ja tilintarkastusta käsittelevissä 71§:ssä ja 73§:ssä esitetyllä tavalla. (Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestämisen periaatteet Vantaan kaupunkikonsernissa -ohje, s. 10–12, 3.2.2015)

Vantaan kaupungin ”riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan periaatteet” -ohje eroaa muiden suurten kaupunkien vastaavista asiakirjoista termien ja käsitteiden muita laajemman tarkastelun osalta. Sekä varsinaisessa ohjetekstissä että sen menettelytapaohjeessa ”Ohje riskienhallinnan toteuttamisesta Vantaan kaupunkikonsernissa” on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käsitteitä määritetty ja selostettu tarkemmin kuin muiden kaupunkien ohjeissa. Lisäksi riskienhallinnan vastuut on kuvattu menettelytapaohjeen liitteenä 2 olevassa ”riskienhallinnan ohjausryhmän kokoonpanon kuvauksessa.” Riskienhallinnan ohjaus eli keskeiset riskienhallintaa käsittelevät säännöt ja ohjeet on luetteloitu ohjeen alussa ja siinä on myös esitetty keskeiset prosessit, joihin riskitarkastelun tulee sisältyä. Taulukot ja luettelot kerrotaan olevan esimerkinomaisia, mutta verrattuna muiden kaupunkien ohjeisiin niitä voidaan pitää

kattavina. (Ohje riskienhallinnan toteuttamisesta Vantaan kaupunkikonsernissa, s. 1–3, lokakuu 2015)

Ohjeen informatiivisuudesta ja selkeydestä huolimatta sitä voidaan pitää suurten kaupunkien ohjeistuksesta ehkä suppeimpana ja pelkistetyimpänä, niin laajuudeltaan kuin asiasisällöltään. Se kattaa kuntaliiton suosituksessa käsiteltäväksi ehdotetut asiat, mutta ei laajenna tarkastelua kaupunkikohtaisiin erityiskysymyksiin (vrt. kuten Espoon ja Tampereen ohjeet). Kuntalain mukaisen riskienhallinnan järjestämisen ja arvioinnin kuvauksen ohjeistus kuitenkin täyttää.

Kuntalaki on vauhdittanut riskienhallinnan kehitystyötä Vantaalla. Riskienhallinnan ohjausryhmä koordinoi ja tukee riskienhallintatyötä mm. riskienhallinnan ohjeistuksessa. Riskienhallintasuunnitelma on kaupungissa laadittu tulosalueella ja se toimii Excel-pohjaisesti. Tulosalueet raportoivat oman riskienhallintasuunnitelmansa toimialansa johtoryhmälle, toimialan johtoryhmä sitten tulosalueiden riskiarvioiden pohjalta laatii toimialatasoisen riskienhallintasuunnitelman. Toimialatasoiset riskienhallintasuunnitelmat, liikelaitosten riskienhallintasuunnitelmat sekä konsernin merkittävien tytäryhteisöjen riskienhallintasuunnitelmat käsitellään riskienhallinnan ohjausryhmässä ja ohjausryhmä koostaa näistä kaupunkitasoisen riskienhallintasuunnitelman kaupungin johtoryhmälle. Nämä asiat raportoidaan myös kaupungin toimintakertomuksessa.

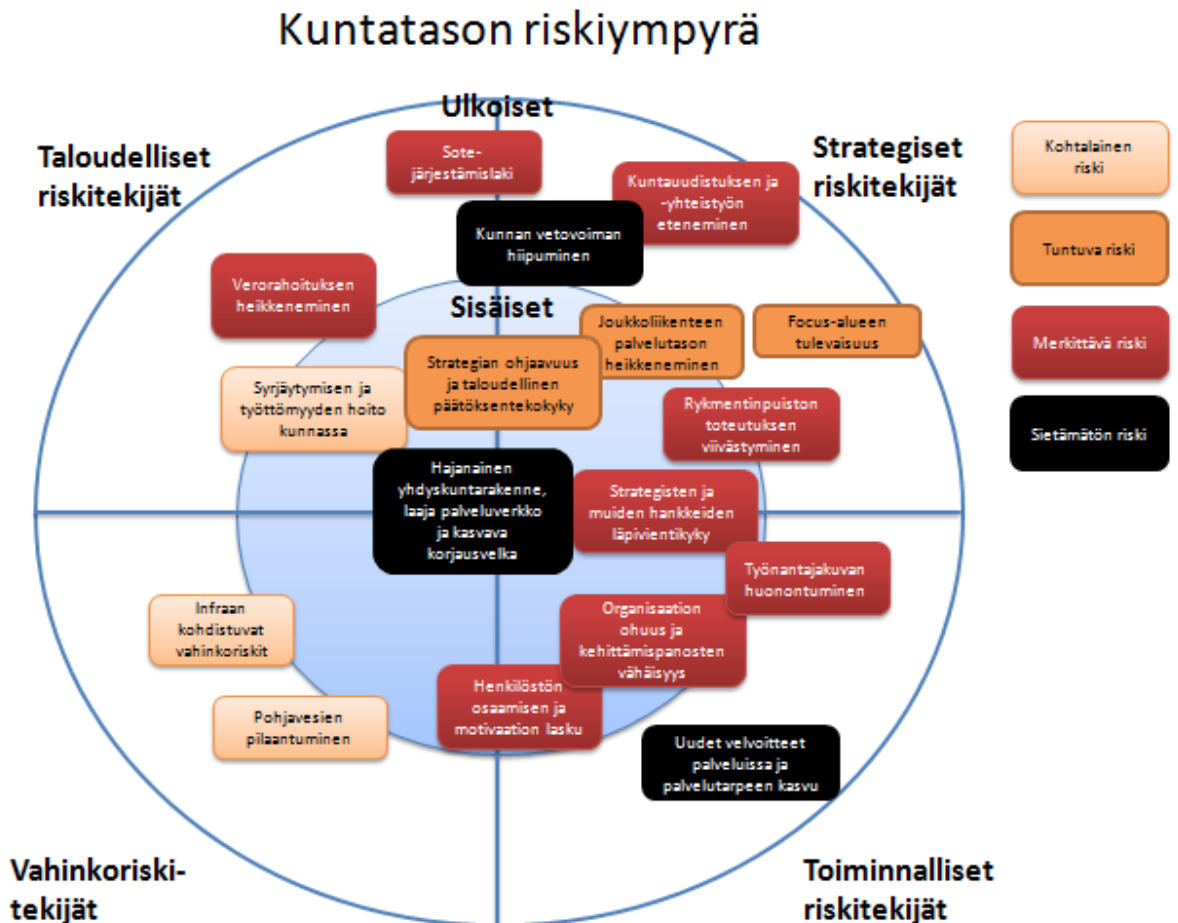
4.5 Oulu

Oulun kaupungin konsernipalvelujen talousryhmän kokoamassa vuoden 2018 talousarviossa (s. 41) todetaan, että kokonaisvaltainen riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Riskienhallinnan tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta koskien strategisia tavoitteita, operatiivisia tavoitteita, raportoinnin luotettavuutta sekä lakien ja ohjeiden noudattamista.

Oulun kaupunkiorganisaatio toteuttaa riskiarvioinnin talousarvion laadinnan yhteydessä. Arvioinnin avulla kartoitetaan tavoitteita uhkaavat riskit ja niihin liittyvät mahdollisuudet. Oulu luokittelee riskit strategiaan, taloudellisiin, operatiivisiin ja vahinkoriskeihin oheisen Kori-työryhmän vuonna 2013 toteuttaman ympyräkuvion mukaisesti. Kori-työryhmä on Oulun kaupungin johtoryhmän ja johtavien riskiasiantuntijoiden muodostama ”kokonaisvaltainen riskienhallinta” -nimellä perustettu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämis- ja ohjausryhmä. (Oulun kaupungin talousarvio 2018, 41)

Oulun talousarvio-ohjeen 2018 mukaan palvelualueiden ja liikelaitosten tulee arvioida talousarviossa asetettuja tavoitteita uhkaavia merkittäviä riskejä ja toisaalta riskeihin sisältyviä (positiivisia) mahdollisuuksia. Mahdollisuudet voivat tuoda kaupungille merkittäviä hyötyjä tulevaisuudessa, vaikka asioiden kehittämiseen sisältyisikin uusia riskejä. Riskien ja mahdollisuuksien arviointi suositellaan tehtäväksi palvelualueiden ja liikelaitosten johtoryhmissä. Arviointi tehdään Excel-taulukkolaskentaohjelmaan toteutetulla riskienarviointitaulukolla. Arviointitaulukon täyttämistä varten on tehty

riskienarviointitaulukon kirjallinen täyttöohje, jossa opastetaan johtoryhmiä tekemään arviointi koko kaupungissa yhtenäisin periaattein ja tallentamaan se jatkokäsittelyä varten kaupungin sähköiseen työtilaan. Jatkokäsittelyssä Kori-ryhmä laatii näiden lautakuntien ja johtokuntien vahvistamien arviointien perusteella Oulun kaupungin talousarvioon lyhyen yhteenvedon merkittävistä riskeistä. Talousarvio-ohjeessa on suositettu myös riskienhallintasuunnitelmien päivittämistä vuosittain talousarvion laatimisen yhteydessä.



Kuva 3. Kuntatason riskiympyrä.

Oulussa riskienhallintapäällikön työ kuuluu henkilöstöjohtajan alaisuuteen. Vuonna 2013 Oulussa perustettiin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan työryhmä. Tämä työryhmä on tehnyt mm. riskienhallintaan liittyvää koulutusta eri hallintokunnissa sekä kehittänyt edelleen käytössä olevan Excel-pohjaisen työkalun. Riskienhallinta on myös kytketty osaksi kaupungin talouden suunnitteluprosessia. Yleensä kaupungin sisäisen tarkastuksen edustaja on mukana kokouksissa, joissa eri hallintokunnat esittelevät oman riskienhallintansa järjestämistä.

4.6 Turku

Turun kaupungin riskienhallinnan asiakirjat perustuvat kaupunginvaltuuston 16.6.2014 hyväksymään Turun kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteisiin. Varsinaisessa päätöstekstissä on kuvattu kuntalain 13§:n 3a-kohdan perusteella valtuustolle kuuluva päätösvalta kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kaupunginjohtaja Randellin esittelytekstin mukaisesti sisäinen valvonta ja riskienhallinta toimintana kytketään osaksi talousarvioprosessia kattaen siten koko kunnan toiminnan. Operatiivisena toimintana sisäinen valvonta ja riskienhallinta kuuluvat lain perustelujen mukaan kunnanhallitukselle, kunnanjohtajalle tai pormestarille, sekä kunnan muulle johdolle. Edelleen lain perustelujen mukaan valtuuston päätökseen tulee sisällyttää määräykset ainakin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä ja vastuista kunnassa ja kuntakonsernissa. (Turun kaupunki, kaupunginhallitus, päätös 245§, 9.6.2014)

Kaupunginvaltuuston hyväksymien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden rinnalle kaupunginhallitus on hyväksynyt päätöksessään 7.9.2015 riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohjeen. Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohje on esittelytekstin mukaan korvannut vuoden 2010 alussa voimaan tulleen riskienhallintaoppaan.

4.7 Jyväskylä

Jyväskylän kaupunki on ohjeistanut kaupungin sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa valtuuston 25.9.2017 vahvistamassa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteissa. Lisäksi kaupunginhallitus on hyväksynyt kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeen vuonna 2013. Kaupunki on päivittänyt tämän ohjeen keväällä 2018.

Talousarvion laadintaprosessin yhteydessä ohjeistetaan kaupungin toimialoja, liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä (yhtiöt, kuntayhtymät, kaupungin määräysvallassa olevat säätiöt) analysoimaan toimintaympäristön muutoksia, tunnistamaan tavoitteita uhkaavia riskejä, arvioimaan riskien vaikutuksia ja toteutumisen todennäköisyyttä sekä laatimaan ja päivittämään tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Samalla näitä toimijoita pyydetään määrittelemään riskienhallintasuunnitelmiin riskienhallinnan tavoitteet, vastuut ja toteutustavat. Näiden toimialojen, liikelaitosten ja tytäryhteisöjen riskianalyyysien ja riskienhallintasuunnitelmien pohjalta sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjausryhmä kokoaa talousarvioon koko kaupunkikonsernin kattavan riskianalyyysin eli arvion kaupunkikonsernin merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä sekä menettelytavat keskeisten riskien hallitsemiseksi.

Lisäksi vuoden 2013 yleisohjeessa on ohjeistettu laatimaan sisäisen valvonnan suunnitelma, jossa esitetään valvonnan painopiste- ja kehittämisalueet sekä toimenpiteet niiden toteuttamiseksi. Tämä suunnitelma suositellaan valmisteltavaksi osana talousarvion käyttösunnitelmia.

Jyväskylän kaupunki seuraa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa ja tuloksellisuutta talousarviovuoden aikana kolmannesvuosikatsauksissa. Valtuustoa sitovien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden seurannan yhteydessä toimialojen, liikelaitosten ja tytäryhteisöjen on raportoitava perustehtävää ja tavoitteiden toteutumista uhkaavien riskien toteutumisesta tai muuttumisesta sekä annettava selonteko toteutetuista sisäisen valvonnan toimenpiteistä. Kaupungin toimielinten ja johtavien viranhaltijoiden sekä tytäryhtiöiden hallitusten ja toimitusjohtajien tulee raportoida välittömästi konsernijohdolle, mikäli merkittävä riski on todennäköisesti realisoitumassa tai sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuus ja riittävyys on vaarantumassa.

Jyväskylän kaupunginhallitus antaa tilinpäätökseen sisältyvässä talousarviossa arvion merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä selonteon konserni-valvonnan järjestämisestä. Kaupunginhallituksen riskiarviot ja selonteot perustuvat toimialojen ja liikelaitosten lauta- ja johtokuntien sekä tytäryhteisöjen hallitusten toimintakertomuksissaan antamiin selontekoihin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, havaituista puutteista ja toimenpiteistä puutteiden korjaamiseksi sekä suunnitelmiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämiseksi taloussuunnittelukaudella. Edelleen Jyväskylän kaupungin sisäisen valvonnan ohjeessa todetaan, että kaupunginhallituksen selonteon tulee perustua dokumentoituun arviointiaineistoon ja että selonteon laatiminen edellyttää johtamis- ja hallintotavan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytilan ja kehittämistarpeiden systemaattista ja organisaation kokoon ja rakenteeseen nähden riittävän kattavaa arviointia.

Kaupungin vuosittain tehtävässä riskikartoituksessa suurimpina yksittäisinä riskeinä on viime aikoina korostettu luonnon olosuhteiden aiheuttamia riskejä, esim. ison talvimyrskyn tai ukkosmyrskyn sattuessa on huolehdittava, että riittävä määrä katuja ja väyliä on kulkukelpoisessa kunnossa. Tähän liittyvät ulkoisten kumppanien kanssa tehtävät sopimukset ja niiden velvoittavuus mm. kriisitilanteissa. Dokumentaation perusteella riskeihin liittyviä asioita on kaupungissa tunnistettu, mutta systemaattisessa dokumentoinnissa ja mittaamisessa on vielä puutteita.

4.7.1 Yhteenveto

Edellä esitettyjen kaupunkikohtaisten riskienhallintaohjeistusten, sisäisen valvonnan periaatteiden ja riskienhallintamallien perusteella voidaan esittää joitakin huomioita kaupunkien välisistä eroista riskienhallinnan suhteen. Lisäksi edellä mainittujen asiakirjojen läpikäynnillä voidaan erottaa eri kehitysvaiheita kaupunkien välillä riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan suhteen.

Riskienhallinnan ohjeistuksessa, laadituissa säännöissä ja kehitetyissä malleissa edelläkävijäkaupunkeina vaikuttaisivat olevan erityisesti Espoo ja Tampere. Näistä Espoo on kaupunkitason dokumentaation perusteella aloittanut riskienhallinnan mallien aktiivisen kehittämisen jo 1990-luvun lopulla. Dokumentaatiota tarkastellessa käy kuitenkin ilmi, että vaikka Espoo on aloittanut riskienhallinnan kehittämisen aiemmin kuin Tampere, se ei ole päivittänyt

riskienhallinnan sääntöjä ja ohjeistuksia yhtä usein kuin Tampere. Tampe-reella ohjeistusta on päivitetty muutaman vuoden välein ja päätöksenteossa on aktiivisesti linjattu riskienhallinnan sääntöjä. Myös Helsinki on päivittänyt ohjeistuskokonaisuutta kohtuullisen aktiivisesti. Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohjeistusta on päivitetty 2000-luvulla kolme kertaa: 2007, 2011 ja 2015; tosin ensimmäisessä vuoden 2007 sisäisen valvonnan ohjeessa riskienhallintaa käsiteltiin ainoastaan yhdessä lyhyessä kappaleessa, yhden sivun verran yhteensä lähes 30 sivun ohjeesta. Seuraavassa ohjeessa vuonna 2011 ohjeesta noin 1/3 käsitteli riskienhallintaa ja viimeisimmässä vuoden 2015 ohjeessa pääpaino on riskienhallinnassa, sisäistä valvontaa käsitellään lyhyesti ohjeen lopussa.

	Helsinki	Espoo	Tampere	Vantaa	Turku	Oulu	Jyväskylä
Riskienhallintapäällikön tehtävä	2008	1995	2009	2013	2013	2009	2013
Sisäisen valvonnan ohje	2007	2010	2009	2013	2011	2010	2009
Riskienhallinnan ohje **)	2002	1998	2015	2013	2012	2013	2013
Hyvän hallintotavan ohje	2006	2006	2010	2011	2011	2011	2015
Eettiset periaatteet	ei	2016	ei	ei	ei	ei	ei

*) Huomaa, että perustamishetkellä asiakirjan nimi tai riskipäällikön nimke voi olla toisenlainen kuin tällä hetkellä.

***) Riskienhallinnan ohjeena ei tässä ole tarkasteltu organisaation turvallisuusohjeita tms.

Taulukko 1. Riskienhallinnan organisointi ja ohjeistus.

Läpikäydyn dokumentaation perusteella vaikuttaisi siltä, että Vantaa, Jyväskylä, Turku ja Oulu eivät ole kovinkaan aktiivisesti käsitelleet kaupunkitason riskienhallinnan ohjeita päätöksenteossaan ennen vuoden 2012 kuntalain muutoksen julkistusta. Sen sijaan kuntalain voimaan tulon 2012 ja syksyn 2017 välillä kaikki suuret kaupungit olivat käsitelleet uuden kuntalain mukaisia riskienhallintaan liittyviä ohjeistuksia vähintään kaksi kertaa. Kaikkein viimeisimmät uudistukset riskienhallinnan perusteisiin on hyväksytty Jyväskylän kaupunginvaltuustossa syksyllä 2017 ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje Jyväskylän kaupunginvaltuustossa keväällä 2018.

Läpikäydyt dokumentit täyttävät kaikissa tapauksissa lain- ja suosituksenmukaisuuden minimivaatimukset. Arvioidessa läpikäytyjä dokumentteja rakenteellisesti huomio kuitenkin kiinnittyy dokumenttien keskinäiseen yhtenäisyyteen kaupunkien sisällä. Tarkasteltaessa Turun kaupungin vuosien 2014–2015 dokumentteja, ne erottuvat selkeästi itsenäisinä, erillisinä sääntöinä ja ohjeinaan. Myös päätöstekstit viittaavat siihen, että ne ovat valmisteltu omiksi asiakirjoikseen. Niiden teksteissä on vain muutamia viittauksia kuntalakiin tai kaupungin muihin riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan sääntöihin ja ohjeisiin. Vastakkaista puolta edustaa Tampereen 2000-luvun ohjeistukset ja Jyväskylän viimeisimmät ohjeistukset, joissa tekstiä on korvattu varsin monessa kohdassa viittauksella lakeihin ja kaupunkien muihin ohjeisiin. Siten ohjeistuksesta on saatu yhtenäisempää sekä riskienhallinnan että sisäisen valvonnan alueilla.

5 Riskijohtamisen kehittyvät käytännöt – toimijuus ja riskin merkitys kunta- johtamisessa

Riskien tunnistaminen, arviointi ja raportointi ovat kehittyneet suurissa kaupungeissa erityisesti hallintotyöksi, johon liittyy tehtävien ja vastuiden määrittelyä. Kysymys on myös voimavarojen järjestämisestä riskienhallintaa varten. Tarkastelemme seuraavaksi riskienhallinnasta kaupunkikonserneissa vastaavien asiantuntijoiden ja johtajien haastatteluaineistosta nousevia teemoja.

Ensiksi tarkastelemme riskin merkitystä kuntajohtamisen alueena, josta erilaisten kehittämistoimenpiteiden avulla tehdään hallittua. On mielenkiintoista huomata, kuinka riskin keskeinen merkitys on vuosien aikana eri kaupungeissa muuttunut ja vaihtelee samassakin organisaatiossa sen mukaan, mistä tehtävästä käsin sitä tarkastellaan. Riskin merkitys on keskeinen kysymys, sillä se vaikuttaa olennaisesti tavoitteiden ja keinojen määrittelyyn.

Toisena aiheena nostamme tarkasteluun riskienhallinnan asiantuntijat uutena ammattilaisryhmänä. Kaupunkikonsernien riskienhallinnan asiantuntijoilla on vaihteleva koulutus ja kokemustausta. Riskienhallintaa on kaupunkikonserneissa tehty ennen uuden ammattiryhmän muodostumista muiden toimista, ns. oman työn ohella. Riskienhallinnan kehittämisessä uudet asiantuntijat tarvitsevat tukea sekä kaupunkiorganisaation sisältä että sen ulkopuolisista verkostoista.

Kolmantena aiheena tarkastelemme riskienhallintaan liittyviä kysymyksiä tiedon tuottamisesta sekä riskienhallintaan liittyvästä mittauksesta. Riskien mittaamiseen liittyy kilpailevia näkemyksiä ja sen mukaisesti vaihtelevia käytäntöjä. Neljäntenä aiheena käymme läpi riskienhallinnan tuottaman tiedon raportointiin liittyviä kysymyksiä. Parhaimmillaan toimialojen tuottama tieto toimialalle ominaisista riskeistä kanavoituu sisäisen valvonnan ohjauksessa eteenpäin aina kaupungin johtoon saakka ja integroituu raportointiketjussa osaksi tuloksellista johtamista. Yleisesti ottaen kuitenkin vaikuttaisi siltä, että erityisesti riskien mittauksessa, raportoinnissa ja riskitiedon käytössä vaikuttaisi olevan vielä kehitettävää.

5.1 Riskin merkitykset johtamisessa

Perinteisesti riski on ymmärretty useimmissa kaupungeissa lähinnä vahinko- tai turvallisuusasiaksi. Äkkinäisestä ja yllättävästä tapahtumasta aiheutuvien vahinkoriskien yksi hallintakeino on vakuutukset. Tällöin keskeiseksi kysymykseksi nousee vakuutusuojan riittävyys ja vakuuttamisen kustannusten välinen optimointi. Tämän tyyppinen riskinhallinta on yleensä sijoitettu taloushallinnon vastuualueelle.

[kun] aloitin riskienhallinnan asiantuntijatehtävässä, [se] oli uusi tehtävä. Ja oikeastaan lähtökohta siihen, että miksi tällainen tehtävä perustettiin, oli vahinkoriskilähtöinen. Että oli todettu tässä riskienkoordinaatioryhmässä, että se ei oikein ole hallinnassa, koska kaupungilla ei juurikaan ollut vakuutuksia ja sitten tältä vakuutusyhtiöltä saatavat tällaiset riskienhallintakonsultoinnit ja muut niin oli aika vähäisiä. (Riskipäällikkö)

Toisaalta työntekijöiden ja kuntalaisten turvallisuutta on perinteisesti hallittu ylläpitämällä varautumissuunnitelmia yhteistyössä palo- ja poliisilaitoksen kanssa. Suurissa kaupunkiorganisaatioissa on ollut valmiuspäällikön tai vastaavan tehtävä, jota joissain tapauksissa on laajennettu käsittämään myös riskienhallinnan kokonaisvaltainen kehittäminen. Näitä varautumissuunnitelmia on toteutettu mm. erilaisten aiheittain eriytettyjen toimintaohjeiden muodossa, joita on vaihtelevasti kutsuttu varautumiskorteiksi, toimintakorteiksi tai riskiarviointikorteiksi.

Siin alkuvaiheessa aika moni liitti sen (riskienhallinnan) niin kun turvallisuusasioihin. (Riskipäällikkö)

... riskiarviointikortit, joissa on käyty ihan yksityiskohtaisesti hienolla kammalla läpi, mitä kaikkia riskejä [toimialalla] voi olla ja ... riski per kortti ja siinä on hyvin lyhyet ja ytimekkäät menettelytapaohjeet. ... Ne koskee ihan tällaisia normaaleja palo, palotapahtumaa, kemikaalivuotoa... (Toimialajohtaja)

Et kyllä mennään nii ku aika paljon sinne operatiiviselle riskintasolle kuitenkin missä puhutaan sitte toimintakorteista. (Riskipäällikkö)

Tarve kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan osana kaupunkijohtamista oli useimmissa kaupungeissa herännyt vuoteen 2010 tultaessa. Aiemmin alkaneella sisäisen tarkastuksen kehittymisellä lienee ollut suuri merkitys kokonaisvaltaisen riskienhallinnan integroimisessa osaksi kaupungin ja eri palvelusektoreiden johtamista. Sisäisestä tarkastuksesta myös omaksuttiin järjestelmällisiä tapoja tunnistaa, määritellä ja arvioida riskejä. Koska sisäiseltä tarkastukselta edellytetään riippumattomuutta suhteessa tarkastuskohteisiinsa, tämä synnytti tarpeen erilliselle riskienhallinnan asiantuntijalle, jonka odotettiin auttavan ja osallistuvan johtamisen kehittämiseen omalla panoksellaan.

Kokonaisvaltainen riskien hahmottaminen alkoi jäsentyä toisaalta kolmen näkökulman (strategia ja talous; palvelutuotanto; ulkoinen riskienhallinta),

toisaalta organisaatiotasojen (kaupunkikonserni – vastualueet – toiminnot – palveluntuottajat) ja vaikutusten laajuuden mukaan (sidosryhmät, mm. työntekijät ja asiakkaat). Näkökulmia on käytetty apuna epätoivottavien tapahtumien tunnistamisessa. Myöhemmin riski alkoi määrittyä yhä enemmän rahoitusteorian mukaisesti organisaation tavoitteen saavuttamisen edellyttämänä riskin ottamisena. Hyötyjen tavoittelu edellyttää uhrauksia, jollainen myös vaaraan joutuminen tai menetyksen mahdollisuus on. Johdon tehtävänä on näin ajateltuna arvioida riskejä suhteessa tavoiteltuihin hyötyihin, samaan aikaan olla ottamatta kohtuuttomia riskejä, mutta toisaalta toteuttaa riskejä sisältäviä toimia, jotta organisaation tavoitteet saavutettaisiin. Tämä ajattelu on omaksuttu tähän päivään mennessä sektorijohtamisessa ja erityisesti erilaisten suurien hankkeiden valmisteluihin liittyen.

Oli erillisiä arvioita ja johonki hankkeeseen liittyen tehtiin nii ku erilaista taustatyötä ja selvitystä nii ku riskinäkökulmastakin. [...] et sillo oli vastakkain nii ku eri riskit ja mahdollisuudet, niin kun tällöinen negatiivinen vai ... positiivinen näkökulma näkyy. (Riskipäällikkö)

Eli ymmärretään mikä sitä tavoitteiden saavutusta voi haitata, tai sitten myös sit riskienhallinta tää riski mahdollisuutena. Eli mikä on se tavallaan hyväksytyt tämä riskintaso, jotta me voidaan saavuttaa jotain muuta. (Valmiuspäällikkö)

Mutta että se mun matra on ollu aina se, että älkää välttämättä sitä miettikö että mihkä kategoriaan se riski kuuluu. Et se on ku raportoiti nii se sitte on mukavampi se jaottelu. Että miettikää nytte vaa nii ku semmosia asioita että mitkä uhkaa niitä mitä tavoitteita teille on asetettu, että mitkä nii ku saattaa estää siihen tavoitteeseen pääsemisen ja mitkä nyt on semmosia ei turvattuja asioita. (Turvallisuus- ja riskipäällikkö)

Mää teen työpajoja, joko liiketoiminnalle tai sitten näille yksiköille mitkä täällä on. Ja nimenomaisesti liittyen heidän tavoitteisiin. Elikkä heillä on aina joku tietty tavoite ja sit siihen tavoitteeseen me tehään tällöinen riskienhallinnan työpaja missä me käyään läpi niitä epävarmuuksia. (Riskienhallintapäällikkö)

Riskienhallintapäälliköiden johdattamana riskienhallintaa yhtenä johtamisen osa-alueena alettiin kaupunkikonserneissa kehittää sektorijohtamisen tarpeista ja lähtökohdista käsin. Tämä johti kaupunkikonserneissa sisäisesti jossain määrin heterogeenisiin käytäntöihin, koska riskienhallintaa kehitettiin ensisijassa sektorijohtamisen tuloksellisuutta edesauttavana tukitoimintona

eikä niinkään konsernijohdon keskitettyä valvontaa ajatellen. Relevanssia sektorijohdolle on nähtävästi pidetty tärkeämpänä kuin raportoinnin yhdenmukaisuutta, vertailtavuutta ja konsolidointia sektoreiden välillä.

Et he, he ovat vaikka vieneet nii ku iso 55 000 standardin suuntaan tai jotain 25 suuntaan, ja jolloin sillan ei oo taas mielekästä lähteä muuttamaan sitä, nii ku sitä, prosessia nii ku väen väkisin toiseks. Vaan ennen kaikkea lähtee nii ku ettimään ja tukemaan sitä heille ominaista riskienhallintaa mikä liittyy siihen standardiin. (Riskienhallintapäällikkö)

Siel on semmone kohta siin teksti osuudessa, kun meillä jokainen hallintokunta kirjottaa sen oman tekstinsä sinne mikä on nii ku riskienhallinta. Mut se ei oo kauheen hyvin onnistunut sillä lailla, että siihen on kirjoitettu vähän mitä kukakin nyt on kirjoittanut. Et joku on kirjoittanu sitten näit merkittäviä riskejä mitä heillä on ja et miten niitä hallitaan ja joku toinen on kirjottanu sitä, että miten sitä riskienhallintaa tehdään ja miten sitä kehitetään, että sillain kyllä meil niin ku on sellast kirjavuutta kyllä. (Sisäisen tarkastuksen päällikkö)

Riskienhallinnan järjestämiseen liittyy kuitenkin vahvasti myös lainmukaisuuden vaatimus. Käytännössä tämä on tarkoittanut ennen kaikkea vastuiden määrittelyä ja delegointia keskijohdolle. Riskienhallinnan vastuiden hoitaminen edellyttää dokumentointia, joka palvelee sekä tuloksellisuuden johtamista että toiminnan lainmukaisuuden osoittamisen tarpeita.

Sitten nii ku tuli nää ensimmäiset merkinnät sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta kuntalakiin. [...] se oli myöski semmonen tavallaan merkittävä askel meille, koska silloin tavallaan vietiin johtosääntöihin nää sisäisen valvonnan riskienhallinnan vastuut. (Sisäisen tarkastuksen päällikkö)

Jos sattuu vakava työtapaturma, niin sillan alueen hallintavirasto eli Avira tekee tutkimuksen. Tarvittaessa poliisi tekee tutkimuksen jos on hengenvaarallinen tilanne ollut sit yleinen syyttäjä tai joku osapuoli saattaa tehdä tutkimuspyynnön siitä, että onko toimittu oikein. Ja itse nyt olen ollu yhdessä tapauksessa ... ja kyllä sillan käytiin kaikki meidän olemassa olevat dokumentit läpi ja, ja tuota, onko toimittu oikein ja onko, onko työnantajalta jäänyt jotain huomioimatta, että tällänen

työtapaturma on tapahtunut. [...] dokumentit oli olemassa, mutta kyllä siinä todella tarkkaan käytiin asiat läpi ... nää on opettaneet meitä siihen, et se ei riitä et sovitaan et se on hyvä käytäntö. Se täytyy dokumentoida, kirjata ylös ja sitä täytyy valvoa ja arvioida säännöllisesti. (Johtaja, liikelaitos)

Sektorijohtamisen keskeisyys on johtanut riskien tunnistamisen ja arvioinnin erilaistumiseen ja toisaalta raporttien heterogeenisuuteen. Tämä vaikeuttaa raporttien keskitettyä käsittelyä. Konsernin riskiraportointia varten ei ollut yleensä haluttu myöskään hankkia erityistä tietojärjestelmää, koska sen olisi nähty juuri sektorijohtamisen kannalta pakottavan epätarkoituksenmukaisiin käytäntöihin riskien käsittelyssä. Yleisimmin tutkimuksessa läpikäytyt kaupungit käyttivät Exceliä riskien dokumentointiin ja arviointiin. Raportoinnin konsolidoinnin edellyttämästä riittävästä yhdenmukaisuudesta ja tietojärjestelmistä on kuitenkin ajoittain noussut keskustelua kaupunkien riskienhallinnan koordinaatioryhmissä.

Siis meillä kaupungin konsernissa ei ole tämmöstä, että meille ois hankittu joku tietty riskienhallintoohjelmisto, vaan riskienhallintaa tehdään sekä Excelissä, Powerpointilla, Wordillä, ruutupaperilla. Ja se häiritsee mua iha hemmetisti, että nyt mä en pysty ees kattomaan et onko kaikki tavallaan hoitaneet [riskiarvioinnit]. (Turvallisuus- ja riskipäällikkö)

Riskienhallinta on kaikissa kaupunkikonserneissa järjestetty tavalla tai toisella osaksi kaupunkikonsernin hallintoa. Kuten hallinto yleensäkin, myös riskienhallinta on osa keskijohdon ja erityisasiantuntijoiden työtä. Jonkin verran epäilyä liittyy siihen, missä määrin riskienhallinta on integroitunut osaksi päivittäistoimintaa ja kuinka hyvin tietoisuus riskeistä ja niiden hallinnan edellyttämästä toiminnasta on koko organisaatiossa omaksuttu. Organisaatiokulttuuri usein muuttuu hitaasti ja siksi keskijohdon on oltava taitava riskienhallinnan integroinnissa osaksi päivittäistä toimintaa ja kommunikoitava asian merkitystä, joskus jopa kyllästymiseen saakka.

Meillä oli viimeisen päälle hieno riskienhallinta ohjeisto, ja mä pidin tämän kokouksen missä kohtasi työntekijät. Isompi kokous missä käytiin läpi mitä tää riskienhallinta on. Ja ensimmäinen kysymys oli se, että tiedättekö että meillä on tämmönen ohje. Melkein kaikkien käsi nousi. Kuinka moni teistä on lukenut sen? Voisin sanoa että ei yhtäkään kättä noussut. Elikkä mitä se 75 sivua meillä oli siinä opuksessa. [...] täytyy pelkistää, yksinkertaistaa, että muuten emme saavuta näitä tavoitteita. [...]
(Turvallisuus- ja riskipäällikkö)

Tavallaan sen tekemisen että kun ohjeistetaan jossakin vaikka laadinta-ohjeissa et jokainen toimiala tekee riskikartotukset ja niistä raportoivat ne kolme tärkeintä ja tekee niille ne suunnitelmat, niin ihmiset ei käytännössä tiedä mitä niitten pitäis tehdä. (Sisäisen tarkastuksen päällikkö)

Hierarkkisen raportoinnin sujuvoittamisen lisäksi kehitettävää nähdään myös lateraaliossa tiedonvaihdossa. Asiakasohjautuvuus ja prosessiajattelu tunnustetaan palvelujen vaikuttavuuden kannalta tärkeäksi, mutta riskienhallintaan liittyvässä tiedonvaihdossa tätä ei ole vielä riittävästi huomioitu.

Et [toimiala] oma riskienhallintapäällikkönsä ja mua kiinnostais hirtteesti tietää se, että millainen riskienhallintajärjestelmä heillä on ja ... [olis] fiksumpaa, että meillä on yhteensopivia riskienhallinnan osalta [heidän] kanssa kun esimerkiksi kaupunkikonsernin kanssa. (Turvallisuus- ja riskipäällikkö)

Se mitä on myös pyritty tossa riskienhallinnan ohjausryhmän työssä korostamaan on se että tulee tää eräänlainen keskinäisriippuvuuksien tunnistaminen ja, poikkiallinen tiedonvaihto riskien osalta varmistettua. (Riskienhallintapäällikkö)

Kuntajohtamisessa riski on liittynyt perinteisesti vakuuttamiseen ja vahinkotapahtumien varautumiseen. Vakuuttaminen on kuulunut ja edelleen kuuluu talousjohtajan vastuisiin. Varautumissuunnitelmia ylläpidetään yhteistyössä palo- ja poliisilaitoksen kanssa. Näistä syistä johtuen vahinkoriski- ja turvallisuusasiat määrittävät edelleen vahvasti riskiajattelua ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tukitoimintojen organisointia. Jokaiseen kaupunkiin on rekrytoitu erillinen riskienhallinnan asiantuntija, mutta heidän nimikkeissään ja työnkuviissaan on jonkun verran vaihtelua. Riskienhallinnan kokonaisvaltaisen kehittämistä on joissain tapauksissa päädytty organisoimaan joko osaksi valmiuspäällikön tai vastaavan tehtäviä tai laajentamaan osaksi konserniohjauksen kehittämistä.

Riskiajattelun voi nähdä myös muuttuneen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämisen myötä. COSO ERM viitekehyksen mukaisesti riskiä arvioidaan useimmissa kaupungeissa sekä vahinkouhkina, joita pitää välttää, että mahdollisuuksina, joita on kaupunkikehittämisen päämäärien kannalta syytä hyödyntää.

Riskiajattelua ei ole pyritty yhdenmukaistamaan kaupungin eri palvelusektoreiden välillä, vaan riskienhallinnan keskeisten sisältöjen ja johtamiskeinojen määrittely on tietoisesti jätetty sektorijohtajien varsin vapaasti

määriteltäväksi. Sama heterogeenisuus koskee myös riskihavaintojen raportointitapoja vaikeuttaen niiden keskitettyä käsittelyä. Missään kaupungissa ei ole päädytty hankkimaan riskinhallinnan erillistietojärjestelmää niihin liittyvän pakottavuuden vuoksi.

5.2 Riskipäälliköt – uusi ammattiryhmä

Dokumenttianalyysissä oli nähtävissä, että kaupunkikonserneista voidaan erottaa riskienhallinnan kehittämisen aktiivisuuden suhteen kaksi erilaista ryhmää. Ennakoivina ja proaktiivisina erottuvat Espoo, Tampere ja Helsinki, jotka ovat olleet liikkeellä jo ennen lain velvoitetta riskienhallinnan järjestämiseen. Espoossa kaupunkitason ohjeet määriteltiin ensimmäisenä, vuonna 1998. Syyt varhaiseen aloittamiseen ovat vaihdelleet, mutta useimmiten käynnistävä tekijä on ollut vahinkotapahtuma, merkittävä investointihanke tai vahinkovakuuttaminen.

... turvallisuussuunnitelmia tai vastaavia on ollu jo pitkään. Mutta tietysti nää, niin ku noi karut tapahtumat meidän valtakunnassa niin tietysti laukaisee niin että, niihin ruvettiin kiinnittää vielä enemmän huomiota. (Toimialajohtaja)

... me teetettiin sitten ihan erillinen riskiselvitys konsultillakin silloin kun sitä isoo projektia lähetettiin tekemään aikaisemmin. ... se oli ehkä talouden riskejä, enemmänkin. Ainakin meillä täällä meidän teknisellä puolella niin vahdittiin ja sit ... meil on paljon projektityötä, on se sitten rakentamisprojekteja tai suunnitteluprojekteja niin tietyllä tapaa niitten projektien taloudellisia riskejä. Mutta että nyt sit ehkä enemmän ollaan menty sinne, toiminnalliselle puolelle ja henkilöstöön liittyviin riskeihin ja strategiaan, niihin isompiin kokonaisuuksiin. (Toimialajohtaja)

Loput suurista kaupungeista ovat aktivoituneet riskienhallinnassa enimmäkseen muuttuneen kuntalain myötä. Erot ryhmien välillä eivät selity pelkästään kaupunkien koolla. Reaktiivisesti riskienhallintaan suhtautuneet kaupungit ovat saaneet hyviä malleja edelläkävijäkaupunkien kehittämistä ohjeista ja toimintamalleista. Kaikissa seitsemässä kaupungissa riskienhallinta on järjestetty lain velvoittamalla tavalla, mutta on selvää, että eroja riskienhallintakäytännöissä ja -kulttuurissa on näiden kahden ryhmän välillä. Erot johtuvat jo siitä, että osa edelläkävijäkaupungeista on aloittanut uusien käytäntöjen juurruttamisen organisaatiossa yli kymmenen vuotta hitaimmin liikkeelle lähteneitä aiemmin. Joissain kaupungeissa on vasta äskettäin alettu perustamaan riskienhallinnan tehtäviä.

Mut että se mikä ehkä eniten vauhditti täällä riskienhallinnan kehitystä niin kyl sen valitettavasti joutuu toteemaan että se oli lainsäädäntö ja kuntalaki. (Riskienhallintapäällikkö)

semmonen tavotetila meillä on ... niin hakea sellasella yhdellä toimenkuvalla oleva ihminen mutta tietysti kuitenkin niin että meil on semmonen tiimi siinä sitten taustalla että varmaan jatkossa en minäkään näistä töistä eroon pääse mutta saattaa olla et semmonen kädet savessa tekeminen tulla sitte jonkun yhden ihmisen vastuulle. (Riskipäällikkö)

Riskienhallinta on verrattain uusi "ammatti", johon hakeutuvien koulutus- ja kokemustaustat vaihtelevat paljon. Suurissakaan kaupunkikonserneissa riskienhallinnan asiantuntija- ja esimiestehtäviä ei ole montaa, mutta sopivan henkilön löytäminen uuteen tehtävään ei ole aina ollut kovin helppoa. Tyypillinen koulutustausta on poliisin, pelastusalan, puolustusvoimien tai ammattikorkeakoulun turvallisuusalan koulutusohjelma, mutta myös yleisempi hallinnon alan korkeakoulutus.

YK komennuksilla pari kertaa sitten nii ku tästä turvallisuus- riskienhallinta sektorista kiinnostunu. Ja sitten, opiskellu ammattikorkeassa, tota turvallisuusalan koulutusohjelmassa ... ja opinnäytteenkin sillon [tein] riskienhallinnan mahdollisuuksista. (Riskipäällikkö)

mä oon koulutukseltani valtiotieteilijä, valtio-opista ... Eli oon ihan tämän yleishallintoihminen... työskentelen täällä kaupunginkansliassa ja turvallisuus -ja valmiusyksikössä valmiuspäällikön virassa. (Valmiuspäällikkö)

mul on ... poliisitaustaa takana. (Riskienhallintapäällikkö)

mä sitten siirryin täyspäiväsesti hoitamaan riskienhallintapäällikön tehtävää. Ja siinä tehtävässä mä ehdin toimia noin vuoden verran kun ... sitten nää varautumis- ja valmiusasiat yhdistettiin sitten vielä tähän mun tehtävään. Mun aiempi tausta on aika tollanen virkapainotteinen että mä oon Puolustusvoimien kasvatti, koulutustausta on sotatieteen maisteri (Riskienhallintapäällikkö)

Riskienhallintaa ei perustettu kaupunkikonserneihin 'puhtaalta pöydältä', vaan sisäisen tarkastuksen kehityksellä on ollut huomattava merkitys riskiajattelun kehittämisessä jo ennen kuin riskienhallinnan tehtäviä on

perustettu. Jo vuoden 2012 kuntalain valmistelutyössä voi nähdä sisäisen tarkastuksen vaikutusta. Kun kaupunkieihin on saatu riskienhallintapäällikkö, sisäinen tarkastus on ollut edelleen tärkeä yhteistyötaho kaupunkikohtaisten ohjeiden ja menetelmien määrittämisessä.

oon nytten, kaks ja puoli vuotta ollu sisäisen tarkastuksen johtajana ... ja sitä ennen kiertäny kuntia, sisäisenä tarkastajana tai konsulttina. ... kuntalain säännökset, uudistui ja silloin olin sinne tekemässä, hallituksen esityksiä eli nykytila-analyysiä riskienhallinnasta kunnista. (Sisäisen tarkastuksen johtaja)

... tossa alkuvaiheessa ei ollu, että tota oikeestaan ku sitten sisäisessä tarkastuksessa oli yks henkilö, joka oli aiemmin kehittänyt riskienhallintaa. (Riskipäällikkö)

kun resurssia ei välttämättä oo riskienhallinnan kehittämiseen erillisenä niin, tarkastusporukka funktiona on se jollon nii ku paras osaamine tähän teemaan liittyen. [...] Mut kyllä meillä, hyvässä yhteistyössä on kyl sisäisen tarkastuksen kanssa tehty. Ja, meil on ollu nii ku semmonen molemmiin puoleinen ymmärrys siihen, et mitä me tavoitellaan [...] ja tehty nii ku ohjeistusta ja mietitty koulutusta ja, ja totaa, keskusteltu myös nii ku jostain riskeistä mitä on ehkä nousmassa tai toteutunut (Riskipäällikkö)

me ollaa sovittu semmonen käytännön juttu että kun me tehään vuosisuunnitelmaa että ... ketkä tulee esittelemään meille asioita [ja] kenen luona me mennään käymään, niin ei tehä päällekkäisyyksiä eli sisäinen tarkastus sitten kattoo että ku te ootte kerta menossa nyt tuonne ni mepä mennään tuonne ettei käy niin että viikon välein käy työryhmä ja sitte seuraavalla viikolla tulee sisäinen tarkastus kyseleén samoja asioit että tavallaan tämmöstä yhteistoimintaa meillä on mutta ymmärretään oikein hyvin että sisäisen tarkastuksen tehtävänä on sitten arvioida myös meidän toimintaa et on tietty tämmönen hajurako siihen. (Riskienhallintapäällikkö)

Riskienhallinnan menetelmät omaksuttiin sisäisestä tarkastuksesta, mutta tehtävien erilaiset tavoitteet ja vaatimukset huomioiden riskienhallinnan menetelmiä on kehitetty myös omista lähtökohdista käsin.

Sitten myös toi COSO ERM, nehän on hyvin saman tyyppisiä sinällään nää ideologiat molemmissa niin ne on siellä, mut et kyllä tärkeä osa on nimenomaan tällä benchmarkauksella ja, ja sisäisen tarkastus mikä meillä on sinänsä ollu aktiivinen myös tän kehittämässä niin siellä on sitten taustaa kun on, porukkaa jotka on siellä töissä ni on sitten olleet erilaisissa konsulttifirmoissakin kehittämässä tätä kunnan riskienhallintaa ja sitä kautta myös on saatu sellasta asiantuntemusta. Eli vois varmaan kuvata näin meidän sisäistä toimintaa että me tehään hyvin tiiviisti riskienhallintayksikkö ja sisäisen tarkastus yhteistyötä ja on yhdessä näitä hommia kehitetty eteenpäin. (Riskienhallintapäällikkö)

Myös tilintarkastusyhteisöt olivat aktiivisia tarjoamaan omia palvelujaan. Tilintarkastusyhteisöt auttoivat kehittämiskohteiden määrittämisessä toteuttamalla riskienhallinnan ulkoisia arviointeja ja fasilitoimalla riskienhallinnan kehittämistyöpajoja. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että kysyntää oli lähinnä hetkelisesti kehitystyön alkuun liittyen.

silloinen tilintarkastaja teki tämmösen kaupungin riskienhallinnan nykytila arvioinnin. Ja anto siitä raportin ja suositukset. Et, nimenomaan, että tätä kokonaisuutta pitäis, pitäis kehittää niin kun laajemminkin. (Riskipäällikkö)

Riskienhallinnan käytäntöjen kehittämisessä ja leviämisessä kaupunkien välillä suuri merkitys on ollut aktiivisilla asiantuntijaverkostoilla ja -yhteisöillä. Tärkeitä verkostoja on muodostunut riskienhallinnan koulutuksessa ja riskienhallinnan asiantuntijat ovat myös järjestäneet kuntien riskienhallintapäiviä. Näissä kaupunkien käytäntöjen lisäksi on esitelty myös suurten yritysten ja muiden julkisen sektorin organisaatioiden käytäntöjä. Erityisesti suurien kaupunkien asiantuntijat pitävät myös kahdenvälisiä yhteyksiä, vierailten ja vaihtaen ajatuksia ja kokemuksia. Myös sisäisen tarkastuksen ammattilaisilla on omat kokoontumisensa ja osa kuuluu myös kansainvälisiin riskienhallinnan verkostoihin. Monet viralliset foorumit ja epäviralliset henkilöverkostot ovat tehokkaita keinoja jakaa tietoa hyvänä ja normaalina pidettävistä toimintamalleista.

kyllä se perustu ihan omaan elämäkokemukseen ja työkokemukseen ja omiin yhteyksiin mä oon monelle sanonuki että siellä ...

turvallisuusjohtamisen koulutuksessa niin suurin piirtein kaikki oli eri aloilta eli sieltä sai semmosen loistavan verkoston. [tää] on niin laaja ala ettet sä voi hallita kaikkia asioita, mut ehkä sä tunnet ihmisen joka tietää. Eli varmaan mulla ensimmäisen vuoden mä soitin kymmeniä puheluja ku mä tiesin että jaa tämä ihminen tiesi tästä asiasta kaiken minäpä soitan sille ja vastaavasti se on toiminu myöskin toisinpäin eli sieltä se lähti liikkeelle, (Riskienhallintapäällikkö)

Meillähän oli kuntien riskienhallintapäiviä sillon tällön ja, tota mekin järjestettiin [...] yrityspuolelta niin semmosta benchmarkkia sit aina käyty. Meillä oli vuosittain Helsingissä tällöinen riskienhallintapäivä, jossa aina oli joku ulkopuolinen esittelemässä kuinka heidän riskienhallinta. ... sitte mä oon käynny muiden [kanssa] keskusteluja sitten laajemminkin. (Riskipäällikkö)

siis isojen kaupunkien riskienhallintapäälliköt kokoontuu kerran tai kaks vuodessa yhteen. Meil on siellä erilaisia teemoja. Toki ne on tilaisuuksissa vaihdetaan paljonkin ajatuksia. Sitten on sen lisäksi tämmöstä vähän pienimuotoisempaa (Riskienhallintapäällikkö)

Sisäset tarkastajat ry:n puitteissa järjestetty erilaisia tilaisuuksia, joissa nii kun öö, ollaan oltu esiintymässä ja keskustelemassa ja.. [...] toinen forumi se, että meillä on nii ku nää suuret kaupungit. Me tavataan johtajat nii ku kaks kertaa vuodessa. (Sisäisen tarkastuksen päällikkö)

käyn firmitilaisuuksissa tai firma- firmantilaisuuksissa kävin viime vuonna esimerkiks. Eli tän Euroopan, Euroopan niin ku riskienhallinta yhdistyksen tilaisuuksissa. Sitten mä oon käynny tossa tota niin, niin öö Suomen riskienhallinta yhdistyksen tilaisuuksissa. (Riskienhallintapäällikkö)

Monen haastateltavan mielestä verkostot ovat tärkeitä riskienhallinnan toimintamallien ja menetelmien lähteitä. Kaupunkien ylimmän johdon tukea pidettiin toisaalta ratkaisevana niiden omaksumisen ja käyttöönoton kannalta. Riskienhallinta on useimmiten määrittynyt rahoitusjohtajan tai konsernihallinnosta vastaavan kansliapäällikön vastuualueelle ja riskienhallinnan työtä koordinoimaan on yleensä perustettu konsernitason ohjaus- tai

koordinaatioryhmä. Koordinaatioryhmässä ovat edustettuna eri sektoriorganisaatioissa ja suurimmissa tytäryhtiöissä riskienhallinnasta vastaavat henkilöt.

Mikä on sen ylimmän johdon asenne, ja miten se vaikuttaa organisaation toimintakulttuuriin, hallintokulttuuriin. (Sisäisen tarkastuksen johtaja)

siinä vaiheessa ei oikeestaan poliitikkojen kanssa oltu juuri tekemisissä. Mä en tiedä minkälaisia signaaleja sieltä oli tullu. Mut nii ku ylinjohto, silloin kaupungin johtaja ja tuo talous- ja suunnittelukeskuksen johtaja-rahatusjohtaja ... ja nii ku rahatusjohtajan kanssa käytiin aktiivista vuoropuhelua, että mitkä asiat. Ja ehkä se oli molemmille semmone oppimisprosessi, että mitä me riskienhallinnalla käsitetään. (Riskipäällikkö)

ennen minua niin kaupungissa ei oo ollu esimerkiks riskienhallintapäällikön positioo vaan se oli uusi tehtävä jossa alotin. Täällä kyllä, mä toimin rahotusjohtajan alaisuudessa kaupungissa niin rahotusjohtaja oli jo vuosia yrittäny saada täyttölupaa ja rahotusta tälle riskienhallintapäällikön tehtävälle. (Riskienhallintapäällikkö)

2014 syksyllä silloin kun alotin niin tämmönen riskienhallinnan ohjausryhmä jossa on edustettuna kaikki toimialat, osa liikelaitoksista sekä sitten muita tämmösiä kaupungin toiminnan kannalta keskeisiä tahoja. Tää riskienhallinnan ohjausryhmä on sitten käytännössä minun työtä koordinoiva taho. (Riskienhallintapäällikkö)

Muutamissa tapauksissa talousjohto vaikutti suhtautuvan uuden kuntalain mukanaan tuomiin vaatimuksiin riskienhallinnan järjestämisestä varsin kriittisesti. Riskienhallinnassa ei nähty varsinaisesti muuta uutta kuin vaatimus lainmukaisesta raportoinnista. Raportoinnilla tai muilla menettelyillä puolestaan nähtiin olevan varsin vähän vaikutusta. Tällaista ajattelua tavattiin lähinnä kaupungeissa, joissa riskienhallinta oli vasta alkuvaiheessa. Yksi mahdollinen selitys on, että riskienhallinnan mahdollisuuksia ei vielä tässä kehitysvaiheessa ollut nähtävissä.

varmaan vähän eri.. tavoilla tehty eri aikoina että.. tietystihän nyt ajattelisin et tämmönen riskienhallinta on ihan normaali osa hyvää johtamistyötä ja suunnittelutyötä. Siinä mielessä on sitä tehty aina ... Mutta sitten on nää eri suositukset ja kuntalaki muuttunu ja on korostettu tämmöstä keskitettyä mallia ja raportointia, riskinhallinnan suhteen niin sitte on

tietysti reagoitu siihen ja sitte on vielä systematisoitu, keskitetty tämmöstä ohjausta ja raportointia myös tän riskienhallinnan suhteen niin kuin velvoite on. (Talousjohtaja)

vois sanoo et sehän on ollu sisäänrakennettuna ajattelussa koko ajan ian kaiken siis. Kun valmistellaan asioita ja varsinkin taloutta niin siellähän on hyvin keskeisenä mieltä riskejä. [...] pahimmillaan se on vain sellanen temppu et kirjojetaan jotain sinne riskikohtaan, kun sitten voi mieltä että toisaalta, jääkö ne isoimmat riskit sitten kuitenkin [naurahtaa] ulkopuolelle [...] No näitä yhden asian liikkeitä tuntuu olevan, siis on sukupuolivaikutusten arviointia ja kaiken maailman vaikutusten arviointia. Riskienhallinta ois vähän samanlainen, että ei voi mennä liikaa siihen. (Talousjohtaja)

Kaupunkikonsernien sisällä riskienhallinnan asiantuntijat toimivat yhdessä muiden asiantuntijoiden kanssa. Suurissa sektoriorganisaatioissa oli joissain tapauksissa riskienhallintapäällikkö tai -asiantuntija, mutta useimmiten nimikkeenä oli taloussuunnittelija tai hallintopäällikkö, jotka olivat tärkeimpiä asiantuntijakontakteja konsernin sisällä.

oli isommissa virastoissa tietysti joku turvallisuus ja riskienhallinta nimikkellä tai riskienhallintapäällikkö tai asiantuntija. ... Ja tota, usein he sitten kaipas tukea tässä riskienhallinnan näkökulman viemiseen, esimerkiksi johtoryhmään. (Riskipäällikkö)

talousjohtajat ja controller -verkoston tämmönen taloussuunnittelija porukka. Niin tota, he ajatteli tietysti sitä aikalailla taloudellisten, nii ku budjettien, tai ehkä toiminnallisten tavoitteiden näkökulmasta. Mutta, sielläkin [se on] tosi paljon henkilösidonnaista, et kuinka laajasti. Ehkä hallintojohtajat jossain määrin ja hallinnon henkilöt, niin tota oli myös toinen semmonen sidosryhmä kaupungin sisällä mikä oli tärkeä. (Riskipäällikkö)

Toimialoilla on käytännössä henkilöt jotka on riskienhallinnan ohjausryhmän jäseniä [ja] on myös sitten tän toimialansa riskienhallinnan yhteyshenkilötä, eli he on mulla se ensimmäinen kontakti siellä toimialalla, ja ne on yleensä talous- ja hallintojohtajia ne ketä tuolla riskienhallinnan

ohjausryhmässä on edustettuna. Mut että toimialoilla ei juurikaan oli päätoimisia henkilöitä, ei itseasias yhdelläkään toimialalla. (Riskienhallintapäällikkö)

Jokaisessa kaupungissa riskienhallintapäällikön työnkuva ja rooli osana kaupunkihallintoa oli täsmennettävä ajettaessa riskienhallinta-ajattelua kaupunkikonserniin. Riskienhallintapäällikön oli osoitettava hyödyllisyytensä tekeillä yhteistyötä, tukemalla ja helpottamalla toisten työtä sekä määrittämällä työnjakoa olemassa olevien toimijoiden kuten controllereiden kanssa. Tärkeä vaikuttamisfoorumi riskienhallinnan käytäntöjen edistämässä olivat sektoriorganisaatioiden ja tytäryhtiöiden johtoryhmät.

mä kierrän näitä toimialojen johtoryhmiä sekä sitten tulosalueiden johtoryhmiä samoin kuin noiden tytäryhteisöjen ja liikelaitoksien johtoryhmiä, ja kaikki toimialat, liikelaitokset, merkittävät tytäryhteisöt mä olen riskienhallinnan ilosanomalla käyny kiertämässä ja sitten ehkä noin puolet tulosalueista oon myöskin päässy käymään. Ja eräiden toimialojen kanssa on sit järjestetty, varsinkin tossa silloin toiminnan alkuvaiheessa 2015-2016 niin järjestettiin tälläsiä riskienhallinnan työpajoja josta sitten yhteisesti käynnistettiin tän kaupungin ohjeistuksen mukainen riskienarviointityö. (Riskienhallintapäällikkö)

Kontrollereiden rooli korostuu näissä pienemmissä konsernin tytäryhteisöissä. Elikkä aiemmin varsinkin tää meidän konsernihallinnon puoli keräsi tietyn kysymyssabluunan kautta [tietoa riskeistä ja] lähetti tän kyselyn noille kaikille konsernin tytäryhteisöille heidän riskienhallinnastaan, mut että sen jälkeen kun nää kaupunkitasoset menettelyt otettiin käyttöön niin sovittiin että, mä otan hoitaakseni nämä suuremmat, merkittävämät yhteisöt ja yhtiöt, mutta sit taas kontrollerit jatkaa näiden muiden tytäryhteisöiden kanssa jotta pidetään se riskienhallinta esillä myös niissä pienemmissäkin yhtiöissä. Ja, tän kaltaseks se työnjako on oikeastaan tässä sanotaan viimesen kahden vuoden aikana muotoutunu. (Riskienhallintapäällikkö)

meil on semmonen tiivis työryhmä ja me alettiin sillä miettiin että miten me saadaan tästä systemaattista tästä riskienhallinnasta, ja nyt sen jälkeen me ensin tehtiin ohjeet, sitten me tehtiin työkalut, se meidän työkalu

on meidän omatekemä Excel-taulukko, jota edelleen käytetään, ja sitte me aloitettiin systemaattinen koulutus ja minun rooli on olla se jalkautuja elikkä minä oon mennä niihin silloin kun puhuttiin hallintokunnista, taide-taan puhua nyt taas ... mä pidin siellä hallintokunnissa niitä riskienhallintasessioita ja käytiin läpi miten sitä riskienhallintaa siellä tehdään ja miten tätä työkalua käytetään ja, meillä on siitä eteenpäin alettu kehittää tämmöistä järjestelmällistä riskienhallintaa ja se on kytketty meillä osaksi talouden suunnittelua. (Riskienhallintapäällikkö)

Näkemykset vaihtelivat riskienhallinnan tuottaman tiedon ja niihin liittyvien raporttien informaatioarvosta eri käyttäjäryhmille. Poliitikot saattavat olla erityisesti suurien hankkeiden valmistelun yhteydessä hyvin tietoisia riskiarvioinnin merkityksestä, mutta kaksi kertaa vuodessa lautakunnille ja valtuustolle tuotettavien raporttien hallinnollisen käsittelyn suhteen oli epäilyjä. Vaikka dokumentoinnin ja raportoinnin nähtiin pääpiirteittäin olevan riittäväällä tasolla, muutama haastateltava nosti raportointitiheyden kasvattamisen kehitettäväksi asiaksi. Ajatuksena oli että johdolle ja luottamushenkilöille tulisi riittävän nopeasti tietoa ajankohtaisista riskeistä ja niihin varautumisesta.

Poliitikotkin alkaa olla aika valveituneita. Ne osas nii ku pyytää kaupungin hallituksen keskusteluissa, että jos johonki hankkeeseen liittyy, että onko tehty riskiarvio ja voisiko sen saada. Et tän tyyppisiä nii ku tuli aika paljon. Meille oli tähän potilastietojärjestelmään liittyen ja sit varmaan tohon talouden laskentajärjestelmään liittyen niin oli useampia riskinarvioita kyllä tehty. (Riskipäällikkö)

toimialan johto- johtoryhmä on siellä nii ku se porukka, joka voi lopettaa tai sitten turvata tän asian kokonaan. (Riskipäällikkö)

mä epäilen, että luottamuselimet ei niinkään oo tietoisia. Et nythän meillä kyllä on jo pitkään ollut nää sisäisen valvonnan riskienhallinnan selonteot osa tilinpäätöstä. Mutta että en osaa sanoa sitä, että kuinka paljon sitten niitä tosiasiasa luetaan ja tutkitaan. Et nehän nii ku lautakunnissa pitää käsitellä meidän ohjeistuksen mukaan. Ja, myöskin nii ku sitten ihan valtuustoon astihan ne menee. (Sisäisen tarkastuksen päällikkö)

Varmaan ois hyvä niin että, riskeistä raportoitas näistä merkittävistä säännöllisemmin johdolle, ja et se ei ois vaan kerran vuodessa tapahtuva raportointi. (Riskienhallintapäällikkö)

Kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta on alkanut muodostua uusi toimijoiden ryhmä, jolla on joitakin ammatin piirteitä. Kun kaupungeille alkoi 2000-luvun vaihteesta lähtien muodostua tarvetta riskienhallinnan kehittämiseen vastaavan tehtävän perustamiseen ei sopivan henkilön löytäminen useinkaan ollut helppoa. Ammattikorkeakoulutasoista turvallisuuden- ja riskienhallinnan koulutusta on järjestetty Suomessa 2000-luvun alusta lähtien, mutta useimilla riskienhallintapäälliköiksi päätyneillä myös aiempi työkokemus on antanut valmiuksia tehtävään.

Koulutuksessa saadun tiedon lisäksi myös siinä muodostunut sosiaalinen verkosto on koettu arvokkaaksi voimavaraksi tehtävässä. Riskienhallinnan käytäntöjen leviämässä kaupunkien välillä on auttanut kuntien riskienhallintapäivien järjestäminen ja isojen kaupunkien riskienhallintapäällikköjen puolivuositteiset tapaamiset.

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan ammattimaistumisen kannalta tärkeä on myös sisäisten tarkastajien ammattikunta ja siihen liittyvät instituutiot. Kaupunkeihin sisäinen tarkastus on järjestetty jo aiemmin ja riskienhallinnan kehittämiseen on saatu siitä organisaation sisäistä tukea. Sisäisen tarkastuksen instituutioilla on pitkä kansainvälinen historia ja niitä voi pitää vahvoina instituutioina, vaikka Suomessa ne ovat vaikuttaneet huomattavasti lyhyemmän aikaa. Myös tilintarkastusyhteisöt ovat tukeneet kehitystä alkuvaiheessa, mutta niiden rooli näyttää jääneen lyhytaikaiseksi.

Jonkinlainen riskienhallinnan ohjausryhmä perustettiin 2010-luvulla jokaisessa suurimmassa kaupungissa. Kuitenkin kaikissa kaupungeissa on havaittu, että erilliseksi perustettu riskienhallinnan ohjausryhmä ei toimi. Riskienhallinnan ohjausryhmän koettiin yleensä jäävän pelkäksi 'keskustelukerhoksi', koska siinä ei ollut riittävän päätösvaltaisia edustajia. Niinpä useimmissa kaupungeissa riskienhallinnan ohjausryhmäksi on sittemmin muodostunut kaupungin johtoryhmä, strategiaryhmä, talousjohtoryhmä tai vastaava. Niissä kaupungeissa, joissa on edelleen erillinen riskienhallinnan ryhmä, on sen rooliksi muodostunut suunnitelmien ja riskienhallinnan hankkeiden valmistelu johtoryhmälle, päätösten toimeenpano ja raportointi.

5.3 Mittaus ja arviointi

Tutkituissa kaupungeissa riskin mittauksella tarkoitetaan yleensä joko vaikutusten ja todennäköisyyden arviointia numeerisessa muodossa tai esimerkiksi maine- tai poliittisiin riskeihin liittyvää subjektiivista arviointia. Useimmissa kaupungeissa on otettu numeerisen arvioinnin ohella subjektiivinen arviointi osaksi riskienhallinnan menettelytapoja, mutta myös poikkeuksia löytyy. Aineistosta erottuu kaksikin koulukuntaa. Ensimmäisessä riskejä tunnistetaan ja listataan kuten kaikissa muissakin kaupungeissa, mutta numeerista arviointia

vältetään. Tätä perustellaan toisaalta sillä, että riskienhallinnan menetelmien korostaminen ei palvelisi riskienhallinnan integroimista osaksi päivittäistä toimintaa ja kaupungin päätöksentekoa ja toisaalta sillä, että käytettävissä olevat mittaamenetelmät eivät pysty määrällistämään tunnistettuja riskejä. Numeerisia riskiarviointeja pidetään ongelmallisina erityisesti kaupunkikonsernin tasolla. Saman kaupungin sektoriorganisaatioissa ja tytäryhteisöissä numeerista arviointia toisaalta saatetaan käyttää ja pitää hyödyllisenä. Toisaalta riskejä voidaan määrällistää esimerkiksi todennäköisyyden ja mahdollisen taloudellisen vaikutuksen kautta. Tällöin riskejä voidaan esimerkiksi luokitella karkealla tasolla kolmeen eri toteutumistodennäköisyyteen täydennettynä kolmella eri suuruisella vaikutuksella, jolloin muodostuu 9 eri riskiluokkaa muodostava ns. 3x3-asteikko. Numeerisessa muodossa toteutettujen riskiarviointien luokittelutaulukkomuodot ovat suurissa kunnissa tyypillisesti muotoa 3x3, 4x4 tai 5x5, mutta kuva 2 esittelee laajemman toimenpidetarve- ja riskimatriisin.

täst mittaamisesta ja niin kun systematisoinnista meillä on vuosien saatossa käyty hirveen paljon keskustelua, et käytetäänkö me ihan teknisiä välineitä riskin suuruuden arviointiin ja sit sen hallintatoimenpiteiden dokumentointiin ja näin poispäin. Ja siin on meilläki ollu kahta koulukuntaa. Et on ollu se yks koulukunta, josta nii ku katsotaan että ei niitä välineitä eikä ehkä niinkään sitä riskienhallinnan menettelyjen irrottamista siitä päivittäisestä työstä, vaan nimenomaan se näkökulmapuoli eli riskienhallinta pitäisi ottaa mukaan siihen toimintaan. Ja sitten tää toinen että joo, et tää on nii ku hyvä malli, mut sit tavallaa kuiteski pitäis olla niitä välineitä jotka tukis sitä. Nii me ollaan toistaseks menty sillä mallilla et tavallaan ollaan enemmän haettu sitä näkökulmaa siihen päätöksentekoon, jollon ei niin kun tavallaan systemaattista riskin suuruuden arviointimenettelyä oo toimeenpantu. [...] parhaillaan ollaan just tuolla riskienhallinnankoordinaatioryhmässä käyty tätä keskustelua, joka on nii ku taipumassa siihen suuntaan, että just nimenomaan sen toimipistetasolle tai toimintotasolle otettas enemmän niitä kaupunkikohtasia työkaluja käyttöön. [...] Mut toistaseks ei siis, siis ole mitään tämmöstä selkeätä mittausta, mittausta tai nii ku kvantitointi tapaa, nii ku riskienhallinnan toteuttamisessa. (Valmiuspäällikkö)

mä ite tykkään luokitella riskejä sillein tavallaan semmosella tavalla, että joo riskejä, niit on suuruus, merkittävyys ja sillon sit mä käytän niistä aika paljon tätä global risk indeksiä, ja niitten vaikutuksia meillä. Ja tota,

sit mä niin kun mietin nii ku riskienhallinta keinoja siten, että riskejä voi heittää koreihin. Jotka vaikuttaa meihin, mut joihin me ei voida vaikuttaa. Ja sitten tavallaan semmoset riskit toiseen koriin jotka vaikuttaa meihin ja on meille merkittäviä ja joihin me voidaan vaikuttaa omilla toimenpiteillä. (Valmiuspäällikkö)

SWOT-analyysi (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats), yhdeksän ruudun analyysi. Riskin todennäköisyys ja sitten sen vaikutukset mejän liiketoimintaan. Sit tätä me päivitämme ihan säännöllisesti ja meillä on kyllä aika ohjaava toiminta. [...] Se on usein kytketty niin kun tulospalkkiojärjestelmään. [...] muistan kaupungin jo joskus seittemän, kaheksan vuotta sitten, että tulospalkkio ei toteutunut jos ei ollu riskienhallintaohjelmaa ja suunnitelmaa (Johtaja, liikelaitos)

Useimmissa kaupungeissa mittausta hyödynnetään osana riskien arviointia ja raportointia. Työkalut ovat enimmäkseen kaupunkiorganisaatiossa kehitetyjä Excel-taulukkopohjia, joiden käyttöä ohjeistetaan, ja joiden avulla tietoa kerätään konsernihallintoon. Joissain tapauksissa toimintaa uhkaavien riskien lisäksi myös mahdollisuudet luokitellaan vastaavalla tavalla. Riskianalyysin tulokset esitetään ns. tutka- eli radar-kaavioina (ks. kuvan 3 riskiympyrä) tai taulukkoina, joissa eniten huomiota vaativia asioita korostetaan värikoodien avulla (ks. kuva 2).

me ensin tehtiin ohjeet, sitten me tehtiin työkalut se meidän työkalu on meidän omatekemä Excel-taulukko (Riskienhallintapäällikkö)

jos riskin arvioidaan toteutuvan kerran valtuustokaudessa elikkä kerran neljässä vuodessa, niin silloin sen riskin toteutumisen todennäköisyyttä pidetään jo merkittävänä. (Sisäisen tarkastuksen johtaja)

Seuraus on yhestä viiteen, todennäköisyys yhestä viiteen ja, kummanki asian arvio [kerrotaan] keskenään ni sitte saadaan se riskiluku ja näin. (Talousjohtaja)

me hahmoteltiin siihen semmosta neliportaista matriisia joka sitten, sijoittaa ne riskit sinne matriisiin ykkösestä neloseen aina että, todennäköisyys seuraus ja sen kautta sitten, värikoodeilla vedetty se sinne että, toivotaan että [naurahtaan] niitä punasia ei kauheesti tuu. [...] uudistetaan niitä ohjeita, et tehdään niistä nyt parempia. Ja tehään niitä työkaluja

sitten, et tehään niit Excel-pohjia ja yritetään sitä kautta saada sitä konkreettisuutta siihen. (Sisäisen tarkastuksen päällikkö)

valitaan sieltä ne oleellisimmat asiat mitä lähetään sitten purkamaan tämmöseen riskiprofiliin, eli kuvataan se uhka ja mahdollisuus mitä liittyy tähän kyseiseen asiaan, arvioidaan todennäköisyydet ja vaikutukset sekä uhan että mahdollisuuden näkökulmasta. Eli sen ehkä perinteisen uhka-ajattelun rinnalle halutaan hyvin voimakkaasti tuoda tää mahdollisuuden näkökulma. Sen jälkeen määritetään toimenpiteet mitä meidän täytyy tehdä että se uhka taklataan tai mahdollisuus hyödynnetään, ja tietenkin sitten mennään aikataulutukseen ja aina vastuutuksiin asti. (Riskienhallintapäällikkö)

Ennakointiin ja varautumiseen liittyvän uhkien ja mahdollisuuksien arvioinnin lisäksi dokumentoidaan ja raportoidaan myös toteutuneita vahinkoja, läheltä piti tapauksia ja riskien kehittymisestä välillisesti kertovaa muuta tietoa. Vaikka taloutta ja toteutuneita tapahtumia koskevaa tietoa voidaan objektiivisella tavalla mitata, tämä tieto ei ole riskien hallinnan kannalta niin oleellista. Riskien hallintaan liittyykin tulevaisuuden epävarmuuteen liittyvä ongelma, jonka haastateltavat toivat esiin. Tulevaisuuteen liittyvien riskien mittaaminen on subjektiivista ja sinänsä hyvin epäluotettavaa mutta toisaalta se koetaan hyvin tarpeelliseksi. Tähän ongelmaan on etsitty ratkaisua järjestelmällä, jossa erilaiset mittaustiedot muodostavat kokonaisuuden, joka auttaa hahmottamaan nykytilannetta ja ennakoimaan sen pohjalta tulevia riskejä.

siis tiettyjä mittareita seuraan henkilökohtaisesti ja tiettyjä mittareita seurataan riskienhallinnan ohjausryhmässä. Mut näissä on tietysti haasteena se että se pohjaa aina historiaan, että jos me riskienhallinnan menettelyillä kyetään ennaltaehkäsemään joitain tapahtumia niin meillähän ei oo tietoa siitä. Sitä onnettomuutta tai sitä epäsuotusaa tapahtumaa joka ei ikinä tapahtunu niin sitä on kauhean hankala mitata, mutta tottakai seurataan, mittareina mitä me seurataan niin on ihan omaisuusvahingot, kiinteistöihin kohdistuneet vahingot, meidän henkilöstön kokemat uhkatilanteet, työpoissaolot, vastaavat (Riskienhallintapäällikkö)

10 vuotta tuskailu tämän asian kans että mitkä on luotettavia mittareita ja mitä ylipäätään kannattais mitata ja miten niitä mitataan ja täytyy tunnustaa rehellisesti että mul ei oo kyllä siihen vastausta että miten ja mitä, taloudelliset mittaritahan, eurot on helppo mitata mutta kaiken

muun mittaaminen ni se on aika vaikeaa. Että me saadaan sähköisestä hyvinvointikertomuksesta ja erilaisista tutkimuksista tietoa vaikkapa turvallisuuden tasosta miten ihmiset kokee turvallisuuden mutta mä en oo ihan varma näistäkään mittareista et jos meillä sattuu tänään kirvesurma tässä näin ja huomenna kysytään, niin ne tulokset on ihan erilaiset ku mitä ois tänään kysyttäessä ennen sitä kirvesmurhaa vaikkapa nyt turvallisuuden [suhteen] (Riskienhallintapäällikkö)

Yhteenvedona toteamme, että kaikissa kaupungeissa on toimiviksi koetut prosessit riskien tunnistamiseksi ja arvioimiseksi. Suurimmat erot löytyvät suhtautumisessa riskien kvantifiointiin. Osa välttää numeerista riskien luokittelua ja taloudellisten vaikutusten arviointia. Kaikissa kaupungeissa kuitenkin hyödynnetään vahinko, työstä poissaolo ym. tilastoja riskien tunnistamisen ja arvioinnin yhteydessä.

5.4 Raportointi ja tiedon käyttäjät

Sekä sisäinen tarkastus että riskienhallinta tuottavat raportteja riskeihin liittyen. Sisäinen tarkastus pyrkii riippumattomuuteen ja menetelmällisyyteen riskejä koskevien havaintojen tuottamisessa. Riskienhallinta toisaalta pyrkii ennakoimaan riskejä ja toteuttamaan toimenpiteitä uhkaavien riskien pienentämiseksi ja mahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Riskienhallinnan raportissa on keskeistä toteutettavan toimintamallin ja keskeisten toimenpiteiden kuvaaminen.

Et mehän nii ku sisäisessä tarkastuksessa, jokaises tarkastuksessa nimenomaan nii ku lähdetään niist riskeistä liikkeelle. Et mikä hyvänsä se tarkastuskohde onkin, niin siinä arvioidaan nimenomaan niitä riskikohtia, et mitä on syytä ensinnäkin tarkastaa ja sitten sen perusteella sit tehdään se tarkastussuunnitelma. [...], sitten kun raportoidaan, niin, siinä, jokaisen havainnon kohdassahan meil myöski nii ku arvioidaan niitä riskejä mitä niihin havaintoihin liittyy ja, ja annetaan sit kehittämissuosituksia. (Sisäisen tarkastuksen päällikkö)

me koottiin näitten kaikkien virastojen ja tytäryhteisöjen tilinpäätöksien yhteydessä antamien tietojen perusteella tämmönen nii ku riskienhallinnan tila- tai tämmönen raportti. Jossa oli lyhyesti jokaisen yksikön osalta nii kerrottu, että miten ne riskienhallintaa toteuttaa ja minkälaisia uhkakuvia he ehkä näkee, ja onko jotain riskejä toteutunut. Ja mitkä heidän

suurimmat kehittämiskohteet on. Me koottiin siit semmonen muutaman vuoden [ajalta] semmonen riskiraportti, joka vietii sit kaupunginhallinnon käsittelyyn. (Riskipäällikkö)

raportoinnissa meil on riskienhallinnan selonteko ja muuta. Meil tulee talousarvion laatimisoheissa riskienhallinnan menettelyä ja ... tilinpäätös raporteissa tulee nii ku riskien, tavallaan se on istutettu sinne prosessiin (Valmiuspäällikkö)

koordinoiminen tarkoittaa sillä taval, et mä vien tiettyä mallia läpi näitte yhtiöiden. Toteutan sitä niin kun ohjatusti ja, ja katon sen päälle sillä tavalla, että niin kun, toteutustavat on niin kun suhtkoht samantlaisia, koska sitten halutaan myöskin tuloksia ja raportointia niin laitan raportoinnin [olemaan] myöskin samansuuntaisia (Riskienhallintapäällikkö)

Lähes kaikissa tutkimuksen kohdekaupungeissa riskien tunnistamisen ja raportoinnin pohjatyökalu oli Excel. Joissakin kaupungeissa oli lisäksi käytössä joitakin apuohjelmia. Raportointityökaluissa nähtiin kuitenkin kehittämisen tarvetta. Raporttien vertailu ja konsolidointi koettiin osin hitaaksi ja hankalaksi, ja osa haastateltavista tunnisti kehityshaasteeksi myös erilaisten riskien vertailukelpoisuuden. Tähän eräs haastateltava esitti mahdolliseksi ratkaisuksi riskien kokonaisvaltaista tarkastelua. Tähän liittyy myös erilaisten riskityyppien tunnistaminen (mm. strategiset, taloudelliset, toiminnalliset sekä maine-, imago- ja vahinkoriskit) ja priorisointi mahdollisuuksien mukaan.

nythän tää käytännössä toimii niin että ne Excelit, tota tän ohjelman pohjalta niin tehään tää juttu ja sitten me joudutaan lähettään niitä sähköpostilla ja mä sitten kokoon niitä tonne yhteen omiin kansioihin (Riskienhallintapäällikkö)

tää Excel-taulukko se on aika työläs ja hankala käsitellä mutta se oli tähän paikkaan hyvä millä me lähettiin liikkeelle me saatiin siitä just semmonen ku haluttiin, ja nyt selvitetään että oisko meillä joku työkalu siihen jossa se ois, tavallaan se riskien raportointi ja vertailu ois helpompaa. Se on semmonen [työ, joka] meil on tällä hetkellä menossa (Riskipäällikkö)

Ni et tavallaan nää riskityypit ymmärretään niin että ne ei oo toisistaan irrallaan olevia vaan tota, jos jätetään tietyt taloudelliset satsaukset tekemättä, niistä tulee sosiaalinen riski ja sit se taas ikään kuin palautuu

takaisin talouden riskiksi. Et sitä mä tarkoitin tällä kokonaisvaltaisella ajattelulla, että nää pitäisi katsoa niin kuin kokonaisuuden kannalta tarkemmin ja tehdä tällaisia isoja toimenpiteitä ja muuta (toimialajohtaja)

Yllä olevassa katkelmassa korostuu kuntasektorille ominainen sosiaalisten riskien tunnistamisen tärkeys sekä erilaisten riskien muodostaman ”riskiketjun” vaiheiden tunnistaminen ja siten kokonaisvaltainen riskeihin vaikuttaminen jo varhaisessa vaiheessa. Perinteisten riskityyppien (mm. taloudelliset ja vahinkoriskit) lisäksi viime vuosina on myös Suomessa törmätty uusiin uhkiin, kuten terrorismiin. Myös näiden riskien syy-seuraussuhteiden tunnistaminen on eräs riskienhallinnan tulevaisuuden haasteista kuntakentällä.

Riskienhallinnan kanssa tuotettua tietoa käsitellään toimialojen ja palveluorganisaatioiden johtoryhmissä sekä riskienhallinnan koordinaatioryhmässä. Muodollisemmat koosteraportit riskienhallinnan tilasta toimitetaan kaksi kertaa vuodessa lautakunnille, kaupungin tarkastusvaliokunnalle ja valtuustolle. Myös sisäinen tarkastus kuuluu raporttien käyttäjiin.

meillä ei siis oo mitään teknistä järjestelmä alustaa käytettävissä, vaan toimitaan ihan Excel-pohjaisesti niin riskienhallintasuunnitelma on kaupungissa linjattu niin että se laaditaan tulosaluetasolla. Ja tulosalueet raportoivat oman riskienhallintasuunnitelmansa toimialansa johtoryhmälle, ja tää toimialajohtoryhmä taas sitten tulosalueiden riskienarvioiden pohjalta laatii toimialatasosen riskienhallintasuunnitelman. Toimialatasokset riskienhallintasuunnitelmat, liikelaitoksien riskienhallintasuunnitelmat sekä sitten näiden konsernin merkittävien tytäryhteisöjen riskienhallintasuunnitelmat käsitellään riskienhallinnan ohjausryhmässä ja riskienhallinnan ohjausryhmä koostaa näistä sitten kaupunkitasosen riskienhallintasuunnitelman, ja kaupunkitasosen riskienhallintasuunnitelma taas raportoidaan sitten kaupungin johtoryhmälle. Ja edelleen sitten toimintakertomuksessa niin raportoidaan myös sitten kaupunginhallituksen kautta julkisuuteen. (Riskienhallintapäällikkö)

meillä toimii toimialakohtanen johtoryhmä kerran kuukaudessa. Emme suinkaan käsittele kerran kuukaudessa riskejä ja turvallisuutta. Siis meillä on noin neljä kertaa vuodessa. Käydään sitten vähän laajemmin läpi että minkä tyyppisiä riskejä, mitä meillä on tunnistettu, mitä meillä on eskaloitunut uusia riskejä. Mä lähetän palvelukokonaisuuksiin. Niin edelleenkin mä käyn myös palvelukokonaisuuksien johtoryhmissä ja

palvelukokonaisuuksien johtoryhmässä sitten on edustettuna aina nämä palvelut ja alayksiköt. Ja heidän esimiestensä tehtävä on sitten lähteä omalla tontillaan hoitamaan riskienhallintaa. (Riskipäällikkö)

kirjataan kaikki läheltä piti tilanteet ja niitä me käydään sitten tossa mejän, yhteistyöryhmässä mis on henkilöstöedustajat ja johto niin käydään niitä säännöllisesti läpi. [...] Et lautakunnallehan me tehdään talousarvion yhteydessä myöskin, tietyllä tapaa raportoidaan niistä riskeistä. Et kyl se kuuluu oleellisena osana myöskin siihen raportointiin lautakunnalle. Suunnitteluun ja raportointiin, talousarvioon ja tilinpäätökseen niin siellä on tää sisäinen valvonta ja riskit yhtenä osana, jossa sitten luottamushenkilöt saa sitä tietoo. Mutt aika vähän he siihen kyllä, mitenkään, tai sanotaan että aika vähän se herättää kiinnostusta heidän puolella. (Toimialajohtaja)

Myös riskejä koskevan tiedon käyttäjiin nähtiin liittyvän riskejä. Epäilyä kohdistui organisaatiossa tuotetun tiedon vaikuttavuuteen poliittisessa päätöksenteossa. Kun poliittinen ryhmä on määritellyt tavoitteensa, virkamiesten tuottamalla tiedolla nähtiin olevan vähän merkitystä tämän jälkeen. Riskit saatetaan nähdä myös esteinä ja hidasteina poliittisten tavoitteiden toteuttamiselle, eikä niitä siksi haluta kuulla.

vaikka näitten isojen investointien osalta niin sitä ei käytetä analyttisenä pohdintana näistä hyödyistä ja haitoista vaan se menee tommoseks poliittiseksi debatiksi, ja valtuustossa tulee semmonen vähän ikäväkin keskustelu siellä sitten että sillä ei ole merkitystä, minkälaista se faktatieto tai riskianalyysi on, vaan se että jos meidän ryhmä on linjannut näin että tämä hanke on huono ni se on huono vaikka mitä sanoisit. [...] Mutta riski on myös se poliittinen päätöksenteko näissä isoissa, et jos se on poukkoilevaa, ja erityisesti jos se ei perustu sitten, faktaan, eikä sentyyppiseen analyysiin (Talousjohtaja)

joskushan käy niinkin että jos, siis poliitikkojen kanssahan niin helposti käy niin että, jos siel on hyvin väkevä tahto johonkin asiaan niin sitten kun alkaa puhua riskistä niin sanotaan että "ole ihan hiljaa nyt, ei me haluta kuulla". [naurua] (Talousjohtaja)

Toisaalta riskienhallinnan tuottamalla tiedolla on merkitystä myös organisaation ulkopuolisen laillisuusvalvonnan yhteydessä. Riskienhallinnan raporttien avulla sektorijohto voi tuoda luottamusorganisaation ja kaupungin johdon tietoon riskejä ja niihin liittyviä korjaavia toimenpiteitä. Näin kaupungin johto ja poliittiset päättäjät voivat tehdä esimerkiksi resursseja koskevia päätöksiä ennen kuin uhka realisoituu.

kun opiskelu- ja oppilashuoltolaki muuttui ja sinne tuli tuo, tää tutkimukseen pääsyrajat jota AVI valvoo. Ja sehän edellyttää silloin et se on tietty henkilöstömitoitus. [...] kyllä me nyt ollaan saatu huomautus oppilashuollon aikarajoista niin, kyl mä vaan nyt tiedän et ku mennään ens vuoden talousarvioon niin kaks [henkilötyövuotta] sinne tulee lisää. Silloinhan se toimii. Se riski on realisoitunu ja se on raportoitu myös riskienhallinnan yhteydes. (Toimialajohtaja)

Yhteenvedona toteamme, että kaikki suuret kaupungit tekevät talousarviovalmistelun yhteydessä riskienhallinnan tulevan vuoden suunnitelmat sekä arviionsa merkittävimmistä toiminnan ja talouden tavoitteiden saavuttamista uhkaavista riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Vuosisuunnitelma on suurimmalla osalla tekstidokumentti, joka tulee osaksi talousarviota. Tilikauden aikana toimialat, liikelaitokset ja konserniyhtiöt raportoivat kaupunkien raportointiaikataulujen mukaisesti ennakoituista ja toteutuneista sekä ennakoimattomista ja suunnitelmista puuttuneista riskeistä.

6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin seitsemän Suomen suurimman kaupungin riskienhallinnan menetelmiä, ohjeistusta, mittausta, raportointia sekä riskienhallintaan läheisesti liittyvää sisäistä valvontaa. Tutkimuksessa tehtiin vertailua kaupunkien välillä erityisesti käytössä olevien riskien arviointimallien, riskienhallintaan liittyvien ohjeistusten ja sisäisen valvonnan periaatteiden osalta. Toisaalta tutkimuksessa pyrittiin kartoittamaan laajan haastatteluaineiston perusteella riskin koettua merkitystä kaupunkiorganisaatioissa yleisemmin, toimialakohtaisia eroja, suomalaisen riskienhallinnan ammattilaisuuden syntyä, riskienhallintaan liittyviä haasteita sekä riskien tunnistamisen ja raportoinnin integroitumista osaksi kuntajohtamista.

Aineistona tutkimuksessa käytettiin julkisesti saatavilla olevia kunnanhallitusten ja -valtuustojen päätöksiä, hyväksytyjä riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohjeistuksia ja asiakirjoja, kaupunkien nettisivuja, julkisesti saatavilla olevia riskien hallinnan malleja sekä asiantuntijahaastatteluita. Haastateltavia tähän tutkimukseen osallistui 24 kappaletta, ja työtehtävät liittyivät riskienhallintaan tai sisäiseen tarkastukseen. Haastateltavia olivat mm. talousjohton, toimialajohdon, sisäisen tarkastuksen johdon, riskienhallinnan sekä liikelaitosten johdon edustajat.

Tutkimuksen dokumentaatioon liittyvässä osassa havaittiin, että riskienhallinnan ohjeistuksessa, laadituissa säännöissä ja kehitetyissä malleissa edelläkävijäkaupunkeina vaikuttaisi olevan erityisesti Espoo, Helsinki ja Tampere. Näissä kaupungeissa riskienhallintaa on toteutettu jo kauan ennen kuntalain muutosta, ja ohjeistuksia on päivitetty suhteellisen ahkerasti. Riskienhallinta myös kohdistuu monipuolisesti erilaisiin riskityyppeihin. Läpikäydyn dokumentaation perusteella vaikuttaisi siltä, että Vantaa, Jyväskylä, Turku ja Oulu ovat vauhdittaneet omaa riskienhallintatyötään erityisesti kuntalain riskienhallintaan liittyvien muutosten tultua julki. Kuntalain muutoksen (325/2012) voimaantulon jälkeen kaikki suuret kaupungit olivat käsitelleet uuden kuntalain mukaisia riskienhallintaan liittyviä ohjeistuksia aktiivisesti, ja ohjeistuksia oli päivitetty jokaisessa kaupungissa.

Haastatteluissa ilmeni, että riskienhallinta alkaa muodostua omaksi ammattiryhmäkseen, mutta että toisaalta kaupungeissa riskienhallinnasta vastaavien henkilöiden taustat olivat hyvin erilaisia ja riskejä tunnistettiin ja käsiteltiin hieman eri painotuksilla. On oletettavaa, että riskienhallintaan valittujen henkilöiden työhistoria ja koulutustaustat vaikuttivat jossain määrin riskijohtamisen painotuksiin, sillä riskiä arvioitiin ja mitattiin kaupungeissa eri tavoin. Kaikissa kaupungeissa hyödynnettiin Exceliä riskien tunnistamisessa ja raportoinnissa, eikä tätä varten ole hankittu riskienhallinnan erillisohjelmistoa. Toisaalta esimerkiksi Espoossa riskejä raportoitiin osana konserniraportointia siihen tarkoitettulla ohjelmistolla.

Toisissa kaupungeissa painotettiin numeerisia riskejä, joita yleensä arvioitiin todennäköisyyden ja vaikutuksen tulona. Toiset taas painottivat maineriskejä,

sosiaalisia riskejä tai poliittisia riskejä. Kuntasektorilla myös sosiaalisten riskien tunnistaminen ja erilaisten riskien muodostaman ”riskiketjun” vaiheiden analysointi on suositeltavaa. Tämä tarkoittaa ensinnäkin eri riskityyppien mahdollisesti muodostamien syy-seuraussuhteiden arviointia, jotta riskeihin voidaan vaikuttaa kokonaisvaltaisesti jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Toisekseen riskiketjujen analyysi eri toiminnan tasoilla on hyvä mahdollisuus tunnistaa, mitä ulkoisvaikutuksia omilla ratkaisuilla voi olla muualla ja mitä lopulta ovat ne arvot tai ne arvokkaat asiat, joita riskienhallinnalla pyritään suojelemaan.

Riskienhallinnan nähtiin monessa kaupungissa olevan vielä jokseenkin irrallista päätöksenteosta ja varsinkin yhteys poliittiseen päätöksentekoon nähtiin ongelmalliseksi. Jotkut haastateltavat nostivat esiin tarpeen kokonaisvaltaisemmalle riskienhallinnalle, jossa erityyppisiä riskejä voitaisiin tarkastella rinnakkain. Kehittämistarpeita nähtiin myös eri toimialojen vaihtelevien käytäntöjen yhteensovittamisessa sekä riskiajattelun jalkauttamisessa toimialojen operatiiviseen työhön. Riskienhallinnan yhteyttä operatiiviseen työhön oli yritetty parantaa erilaisin keinoin. Joissakin kaupungeissa pidettiin työpajoja tähän tarkoitukseen, useissa kaupungeissa hyödynnettiin toimintakortteja ja kaikki kaupungit olivat luoneet ohjeistuksia toimialoja varten.

Sisäisen tarkastuksen kanssa yhteistyötä tehtiin vaihtelevasti. Toisaalla se nähtiin lähinnä raportointikohteena, kun taas toisessa ääripäässä nähtiin sisäinen tarkastus tärkeänä yhteistyökumppanina, jonka kanssa oli sovittu työnjaosta riskienhallinnasta vastaavien henkilöiden kanssa. Sisäisen tarkastuksen toteuttamaa valvontaa täydennettiin usein riskien vaadituilla itsearviointikäytännöillä ja alhaalta ylös raportoinnilla. Kolmen erillisen riskienhallinnan ”puolustuslinjan” (johto, tukitoiminnot ja sisäinen tarkastus, ks. Anderson ja Eubanks 2015) lisäksi hyvä riskienhallinta kunnissa näyttäisi olevan integroitunutta eri toimijoiden yhteispeliä ja erityyppisten riskien analysointia ja priorisointia.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on integroitunut osaksi kaupunkijohtamista. Kaikki suuret kaupungit tekevät talousarviovalmistelun yhteydessä riskienhallinnan tulevan vuoden suunnitelmat sekä arvionsa merkittävimmistä toiminnan ja talouden tavoitteiden saavuttamista uhkaavista riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Vuosisuunnitelma on suurimmalla osalla tekstidokumentti, joka tulee osaksi talousarviota. Tilikauden aikana toimialat, liikelaitokset ja konserniyhtiöt raportoivat kaupunkien raportointiaikataulujen mukaisesti toteumista ja ennakoimattomista / suunnitelmista puuttuneista riskeistä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kuntalakiin vuonna 2012 tulleet vaatimukset ovat lisänneet riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan liittyvän ohjeistuksen päivitystahtia ja riskijohtamisen painoarvoa Suomen suurimmissa kaupungeissa. Riskienhallintaan liittyvät käytännöt, mittauksen tavat, painotukset ja kehitysasteet ovat kuitenkin hyvin erilaisia kaupunkien välillä.

7 Lähteet

- Adler, Paul. S., & Borys, Bryan. (1996). Two types of bureaucracy: Enabling and coercive. *Administrative Science Quarterly*, 61–89.
- Anderson, Douglas. & Eubanks, Gina. (2015). COSO: Governance and internal control. Report commissioned by The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 1–32.
- Ax, Christian & Bjornenak, Trond (2007). Management accounting innovations: origins and diffusion. Pp. 357–376 in Hopper, T., Northcott, D. & Scapens, R. (eds.) *Issues in management accounting*. 3rd ed. Prentice-Hall.
- Beck, Ulrich (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Bhimani, Alnoor (2009) Risk management, corporate governance and management accounting: Emerging interdependencies. *Management Accounting Research*, 20(1), 2–5.
- COSO-ERM (2004) *Enterprise Risk Management – Integrated Framework*. Executive Summary. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.
- Gouldner, Alvin. W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. The Free Press. New York.
- Hood, John & Smith, Tom (2013) Perceptions of quantifiable benefits of local authority risk management. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 26, No. 4, pp. 309–319.
- Koski, Pasi & Järvensivu, Anu & Nikkanen, Risto (2014). Organisatoriset käytännöt, yrityksen suorituskyky ja työhyvinvointi – löytyykö yhteyksiä? *Hallinnon Tutkimus*, 33(2), 85–101.
- Kuntalaki 410/2015.

- Lapsley, Irvine (2009). New public management: the cruellest invention of the human spirit? *Abacus*, 45(1), 1–21.
- Lodge, Martin & Gill, Derek (2011). Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 24(1), 141–166.
- Miller, Peter, Kurunmäki, Liisa and O’Leary, Ted (2008) Accounting, hybrids and the management of risk. *Accounting, Organizations and Society*, 33(7–8), 942–967.
- Mikes, Anette (2009) Risk management and calculative cultures. *Management Accounting Research*, 20(1), 18–40.
- Mättö, Toni & Pellinen, Jukka & Rautiainen, Antti & Sippola, Kari (2014). Talousohjaus terveysasemilla. Tutkimus, nro 80. Sastamala: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Olson, Olov & Humphrey, Christopher & Guthrie, James (2001). Caught in an evaluatory trap: a dilemma for public services under NPFM. *The European Accounting Review*, 10(3), 505–522.
- Oulasvirta, Lasse, Paananen, Mikko, Kiviaho, Markus & Sandström, Jaana (2014) Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsite ja nykytila kunnissa ja kuntayhtymissä. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 42(3), 253–264.
- Paape, Leen & Spekle, Roland. (2012) The adoption and design of enterprise risk management practices: an empirical study. *European Accounting Review*, 21(3), 533–564.
- Pellinen, Jukka (2017) *Talousjohtaminen*. 2.uud.painos, AlmaTalent.
- Power, Michael (2004) The risk management of everything. *The Journal of Risk Finance*, 5(3), 58–65.

- Power, Michael (2007) *Organized uncertainty. Designing a world of risk management*. Oxford University Press.
- Power, Michael, Scheytt, Tobias, Soin, Kim & Sahlin, Kerstin (2009) Reputational risk as a logic of organizing in late modernity. *Organization Studies* 30(2-3), 301-324.
- Rautiainen, Antti & Järvenpää, Marko (2012). Institutional logics and responses to performance measurement systems. *Financial Accountability & Management*, 28(2), 164-188.
- Rautiainen, Antti, Mättö, Toni, Sippola, Kari & Pellinen, Jukka (2015) *Kontrollikuutio: Riskipainotettu kustannusvaikuttavuuden analyysi- ja johtamismalli kunnallisessa perusterveydenhuollossa*. *Hallinnon Tutkimus* 34 (4): 281-96.
- Soin, Kim & Collier, Paul (2013) Risk and risk management in management accounting and control. *Management Accounting Research*, 24(2), 82-87.
- Talvitie, Roosa, Rantanen, Hannu & Hämäläinen, Eeva. *Kunnan rooli turvallisuudessa korostuu*. *Kunnallisan alan kehittämissäätöön Julkaisu nro 20*.
- Woods, Margaret (2009) A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council. *Management Accounting Research*, 20(1), 69-81.

8 Liite 1. Haastattelut.

- 7.8.2017, Sisäisen tarkastuksen päällikkö, 65 min.
- 8.8.2017, Talousjohtaja, 60 min.
- 8.8.2017, Toimialajohtaja, 50 min.
- 8.8.2017, Toimialajohtaja, 60 min.
- 8.9.2017, Riskienhallintapäällikkö, 60 min.
- 8.9.2017, Sisäisen tarkastuksen johtaja, 60 min.
- 8.9.2017, Talousjohtaja, 60 min.
- 12.9.2017, Riskienhallintapäällikkö, 50 min.
- 15.9.2017, Talousjohtaja, 50 min.
- 18.9.2017, Riskipäällikkö, 55 min.
- 16.5.2018, Johtaja, Liikelaitos, 56 min.
- 18.5.2018, Valmiuspäällikkö, 40 min.
- 22.5.2018, Riskienhallintapäällikkö, 73 min.
- 22.5.2018, Sisäisen tarkastuksen päällikkö, 52 min.
- 23.5.2018, Riskipäällikkö, 52 min.
- 20.6.2018, Riskienhallintapäällikkö, 81 min.
- 19.12.2018, Riskienhallintapäällikkö, 54 min.
- 19.12.2018, Riskienhallintapäällikkö, 83 min.
- 20.12.2018, Sisäisen tarkastuksen johtaja, 50 min.
- 3.1.2019, Toimialajohtaja, 37 min.
- 7.1.2019, Talousjohtaja, 55 min.

17.4.2019, Toimialajohtaja, 28 min

18.4.2019, Sisäisen tarkastuksen päällikkö, 81 min.

24.4.2019, Toimialajohtaja, 48 min.

9 Liite 2. Haastatteluprotokolla.

Mitä arvokasta riskienhallinnalla pyritään suojaamaan, millaisilta uhilta, miten?

- Mitä riskienhallinta sinulle tarkoittaa ja merkitsee?

Riskienhallinnan käytäntöjen kehittyminen

- Millaisessa riskienhallinnan kehitysvaiheessa koette olevanne tällä hetkellä – mitä vaiheet ovat takana ja mitä edessä? – piirrä kuva ja kerro omin sanoin
- Tausta ja historia; milloin, miten ja kenen toimesta kaupungissanne on alettu kehittämään riskienhallinnan järjestelmää?
- Minkälaiset asiat, tapahtumat ja henkilöt ovat vauhdittaneet riskienhallinnan kehitystä?
- Kuinka paljon ja millä tavoin ohjeet, suositukset, määräykset ovat vaikuttaneet riskienhallinnan kehittymiseen?
- Onko kaupunkinne riskienhallinnan kehittämistyössä ollut taustalla ja pohjana jonkun tai joidenkin kaupunkien mallit?
- Onko alkuvaiheeseen osallistunut myös organisaation ulkopuolisia asiantuntijoita – miten olette kokeneet ulkopuolisen asiantuntemuksen merkityksen erityisesti kehittämistyön alkuvaiheessa?
- Onko alkuvaiheeseen liittynyt erityisiä haasteita tai hankaluuksia – mitkä asiat olette kokeneet työläämmiksi ja helpoimmiksi riskienhallinnan kehittämistyössä?
- Ylläpidetäänkö ja/tai kehitetäänkö riskienhallintaa kaupungin omien asiantuntijoiden voimin vai käytättekö ulkopuolista palvelua?
- Miten kaupunkinne on ohjannut ja valvonut konsernin ja konserniyhteisöjen riskienhallinnan kehittämistä?
- Miten konserninäkökulma on otettu huomioon riskienhallinnan näkökulmasta?
- Miten konserniemon riskit suhteessa tytäryhteisöihin on riskienhallinnassa huomioitu, esimerkiksi omistajuuteen liittyvät strategiset riskit?
- Millaisia kehitysnäkymiä näette kaupungin riskienhallinnan kehittämiseksi ja kehittymiseksi?
- Miten ja mihin kaupunkeihin pidätte yhteyttä riskienhallinnan kehittämistoiminnoissa?
- Miten sote- ja maakuntauudistus vaikuttavat riskienhallinnan kehittämiseksi?

Riskinhallinnan viitekehykset, riskien kartoitus, riskien mittaaminen

- Mitä riskienhallinnan viitekehyksiä kaupungissanne hyödynnetään?
- Onko kaupungissanne systemaattista riskien tunnistamisen mallia?
- Onko käytössänne riskienhallinnan ohjelmistoa – jos on, niin mitä ohjelmistoa käytätte?
- Millaista riskien mittaamisen mallia käytätte?
- Käytättekö riskien mittaamista vain tietyissä toiminnoissa (mainitse toiminnot) vai kaikissa (luettele)?
- Mitä riskejä erityisesti mittaatte?
- Miten mittarit on kehitetty, onko mittareita ja niiden luotettavuutta ym. arvioitu (sisäinen tai ulkoinen auditointi)?
- Kuka tai ketkä suorittavat mittaukset?
- Onko varsinainen mittaustapahtuma dokumentoitu?
- Kuinka usein mittauksia suoritetaan ja ovatko mittaukset ja niiden tulokset jälkikäteen toistettavissa?
- Mihin mittaustuloksia tallennetaan ja dokumentoidaan?
- Miten ja kenen toimesta mittareita kehitetään?

Miten riskienhallinnan tuottamaa informaatiota hyödynnetään poliittisessa päätöksenteossa ja kuntajohtamisessa?

- Miten raportoitte riskit – miten riskienhallinnan järjestämisestä ja miten varsinaisista riskeistä?
- Kuinka usein raportoidaan?
- Kuka raportoi, kenelle ja minkä tason tietoa?
- Miten raportointi on kehittynyt riskienhallinnan kehityksen myötä?
- Miten raportointiin ovat eri osapuolet suhtautuneet?
- Millaisia haasteita tai mahdollisuuksia raportoinnissa ja sen kehittämisessä on ollut?
- Mitä vahvuuksia ja heikkouksia nykyisessä raportoinnissa on?
- Voitko kertoa esimerkkejä siitä, milloin ja miten riskinhallinnan tuottama informaatiota on hyödynnetty päätöksenteossa?
- Ketkä tai mitkä toimielimet/viranhaltijat tekevät riskienhallintaan liittyviä päätöksiä?
- Kuinka monella organisaatiotasolla, mitä ja kuinka paljon päätöksiä tehdään riskienhallinnasta?
- Ketkä valmistelevat ja toimeenpanevat riskienhallinnan päätöksiä?
- Miten päätösten toteutumisen seuranta on varmistettu? -> raportointi
- Miten sisäinen ja ulkoinen tarkastus seuraavat riskienhallinnan päätöksentekoa?

Miten riskinhallinta vaikuttaa johtamistyössä, millaisia dokumentteja edellytetään, miten niihin saa palautetta, missä riskeistä keskustellaan?

- Miten riskienhallinta näkyy käytännössä omassa työssäsi?
- Onko riskienhallinta riittävästi integroitunut kaupungin johtamistyöhön?
- Miten integrointia on pyritty edistämään?
- Miten riskienhallinta huomioidaan kaupunkinne johtamisjärjestelmässä?
- Millaiset yhteydet riskienhallinnalla on johtamisjärjestelmään?

Kunnallisan kehittämissäätöön Julkaisusarjassa ovat ilmestyneet

1 Sami Borg & Sari Pikkala

KUNTAVAALITRENDIT (2017)

2 Toim. Soile Pohjonen & Marika Noso

KANSALAINEN KESKIÖÖN! NÄKÖKULMIA SOTE-UUDISTUKSEEN (2017)

3 Markku Lehto

MIKSI HANKE EI ONNISTUNUT – VAI ONNISTUIKO SE? (2017)

4 Tapio Häyhtiö

OSALLISUUTTA SOTE-PALVELUIHIN PALVELUMUOTOILEIMALLA? (2017)

5 Veera Värtinen

TUTKIJAT JA SOSIAALISEN MEDIAN KÄYTTÖ (2017)

6 Esko Hussi, Esa Mäkinen & Erkki Vauramo

IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ JA TOIMINTAKYVYN YLLÄPITO (2017)

7 Matti Wiberg (toim.)

FAKTAT JA POLITIIKKA (2017)

8 Antti Mykkänen

VALTUUTETTUIJEN ILMAPUNTARI 2017- KUNNAT, MAAKUNNAT JA YHTEISTYÖ (2017)

9 Sanna Laulainen, Helena Taskinen, Jere Rajaniemi, Erja Rappe, Päivi Topo & Sari Rissanen

KUMPPANUUDELLA KUNTOON–KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN YHTEISTYÖ IÄKKÄIDEN TERVEYDEN EDISTÄMISESSÄ (2017)

10 Auli Valli-Lintu

SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU (2017)

11 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo & Eeva Mäntymäki

NÄIN TEHDÄÄN SAUMATON SOTE-KAINUUN HILJAINEN TIETO 2003–2017 (2017)

12 Anneli Hujala & Johanna Lammintakanen

PALJON SOTE-PALVELUJA TARVITSEVAT IHMISET KESKIÖÖN (2018)

13 Anita Kangas

AKTIIVISET OSALLISTUJAT – KUNTALAISET KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUJEN KEHITTÄJINÄ (2018)

- 14 Juha Talvitie
100 VUOTTA KAAVOITUSTA – MUUTTUVA MAANKÄYTTÖ (2018)
- 15 Erkki Vauramo, Seppo Ranta, Jonna Taegen & Ira Verma
SOTE-PALVELUT MUUTTUVAT UUDISTUKSESTA HUOLIMATTA - KONSORTION
TYÖN TULOKSET 2015–2017 JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET (2018)
- 16 Kaija Saranto, Eija Kivekäs, Sari Palojoki, Ulla-Mari Kinnunen, Olli Sjöblom &
Reima Suomi
TIEDONKULUN VAIKUTUS SOTE-PALVELUJEN MAINEESEEN (2018)
- 17 Jasmin Penttinen
ARVIO KUNTIEN KOTISIVUISTA (2018)
- 18 Tomi Venho
KABINETIN PUOLELLA
SÄÄTIÖT JA PUOLUERAHOITUS SUOMESSA (2018)
- 19 Niina Laine, Paula Timonen, Anne Halmetoja, Suvi Hakoinen, Heini Kari &
Hanna Kortejärvi
HOIVAYKSIKÖISSÄ LÄÄKEHUOLLON JA -HOIDON PITÄISI OLLA JOUKKUEPELIÄ
(2018)
- 20 Roosa Talvitie, Hannu Rantanen & Eeva Hämäläinen
KUNNAN ROOLI TURVALLISUUDESSA KOROSTUU (2018)
- 21 Raitio Katja, Sevón Eija & Rönkä Anna
DIGITAALINEN OPPIMISPELI VAUVAPOLKU: VANHEMMUUTEEN VALMISTAUTU-
MISTA PELILLISEN OPPIMISEN KEINAIN (2019)
- 22 Hannes Manninen & Tapani Tölli
HELSINKI VS. MUU SUOMI – VASTAKKAINASETTELUSTA YHTEISYMMÄRRYK-
SEEN (2019)
- 23 Timo Aro, Susanna Haanpää ja Anna Laiho
YRITYSDYNAMIIKKA KUNTIEN ELINVOIMATEKIJÄNÄ (2019)
- 24 Jyri Manninen, Anna Karttunen, Matti Meriläinen, Anna Jetsu &
Anna-Kaisa Vartiainen
HYVINVOINTIA JA SOSIAALISTA PÄÄOMAA – KANSALAIPOISTON MERKITYS
KUNNALLE JA ALUEELLE (2019)
- 25 Jorma Niemelä
JÄRJESTÖT SOTE-SUOMEA RAKENTAMASSA (2019)
- 26 Sakari Möttönen
SOTE-UUDISTAMISEN ANATOMIA. YHTEISKUNTAPOLIITTISIA NÄKEMYKSIÄ SO-
SIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON REFORMISTA (2019)

27 Auli Valli-Lintu

SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU – OSA II (2019)

28 Jukka Pellinen, Vesa Voutilainen, Kari Sippola, Toni Mättö ja Antti Rautiainen
RISKIEN HALLINNAN KÄYTÄNNÖT SUOMEN SUURIMMISSA KAUPUNKIKONSER-
NEISSA (2019)

Jukka Pellinen, Vesa Voutilainen,
Kari Sippola, Toni Mättö ja Antti Rautiainen

Riskien hallinnan käytännöt Suomen suurimmissa kaupunkikonserneissa

Kaupunkiorganisaatioiden kehittäminen yhä tehokkaammaksi vaatii riskinottoa, joka ei kuitenkaan saa olla kohtuutonta. Tavoitteiden saavuttamista uhkaavat riskit on siksi huomioitava osana kaupunkien ja palvelualojen johtamista.

Kuntalaissa on ollut määräys riskienhallinnan järjestämisestä vuodesta 2012 lähtien. Se ei kuitenkaan määrittele, millä tavalla riskienhallinta tulisi järjestää.

Miten riskienhallinnan ja -johtamisen käytäntöjä on vuosien mittaan kehitetty, ketkä sitä tekevät ja millaisin menetelmin?