

Sanna Salminen

Heinolan kaupungin riskienhallinnan kehittäminen

Opinnäytetyö
Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen


Helmikuu 2015




MAMK

University of Applied Sciences

KUVAILULEHTI

 MAMK University of Applied Sciences		Opinnäytetyön päivämäärä 11.2.2015
Tekijä(t) Salminen Sanna		Koulutusohjelma ja suuntautuminen Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen
Nimeke Heinolan kaupungin riskienhallinnan kehittäminen		
Tiivistelmä <p>Laki kuntalain muuttamisesta tuli voimaan 1.7.2012. Lainmuutosten tavoitteena on turvata päätöksentekijöille nykyistä paremmat tiedot kunnan taloudellisesta tilanteesta sekä riskeistä. Muutoksen keskeiset keinot ovat mm. tilinpäätösinformaation parantaminen ja nykyistä yhtenäisempien riskienhallinnan koskevien rakenteiden luominen kuntiin. Käytännössä lakimuutokset aiheuttivat kunnille uusia velvoitteita riskienhallinnan toteuttamisen suhteen.</p> <p>Opinnäytetyön toimeksiantajana on Heinolan kaupunki. Heinolan kaupungissa on toteutettu vuonna 2013 kysely sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Kyselyn tavoitteena on ollut kartoittaa kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa. Toteutetun kyselyn perusteella on todettu, että kaupungin riskienhallinta ei ollut lain asettamien vaatimusten tasolla.</p> <p>Tämän työn tavoitteena oli kokonaisvaltaistaa Heinolan kaupungin riskienhallinta kuntalain asettamien vaatimusten mukaiseksi. Tutkimusmenetelmänä opinnäytetyössä käytettiin kvalitatiivista tapaustutkimusta osallistuvaa havainnointia ja kyselyä hyödyntäen. Lisäksi työssä on hyödynnetty benchmarking-menetelmää.</p> <p>Tutkimuksen tuloksena yhteinen riskienhallinnan työkalu on otettu organisaatiotasoisesti käyttöön. Työkalun käyttöönoton myötä riskit on tunnistettu, kuvattu ja arvioitu yhteisen prosessin mukaisesti. Lisäksi riskeille määriteltiin hallintatoimenpiteet, seuranta ja vastuuhenkilöt.</p>		
Asiasanat (avainsanat) Riskit, kuntien riskienhallinta, kunta, kehittäminen		
Sivumäärä 84 + 4 liitettä	Kieli suomi	URN
Huomautus (huomautukset liitteistä)		
Ohjaavan opettajan nimi Eila Jussila ja Anna-Mari Rossi		Opinnäytetyön toimeksiantaja Heinolan kaupunki

DESCRIPTION

		Date of the master's thesis 11 February 2015
Author(s) Salminen Sanna	Degree programme and option Entrepreneurship and Business Operations	
Name of the master's thesis Risk management, the development of Heinola municipality		
Abstract The act amending the Local Government Act came into force on 1 July 2012. According to the amendments, the aim is to ensure that decision-makers get better information on the financial situation of the municipality, as well as on the risks. The key issues of the changes means improving financial reporting and the current uniformity of the internal control and risk management structures in the municipalities. The thesis was commissioned by Heinola municipality. In 2013 Heinola municipality examined the state of the municipality's internal control and risk management. The results showed that the state of the risk management in Heinola had som deficiencies. The master's thesis' aim was to investigate Heinola's risk management as the Local Government Act demands. The research methods were a qualitative case study which utilized a survey and observations based on it. One way of getting more information of risk management is the benchmarking method which was also used in this research. The results of this master's thesis were that the cooperative risk management implement has been introduced in the whole organisation. The risk assessment has been made. The risks have been identified and described. The risk management activities are also described and the monitoring of the risks has been planned. In addition those people who are responsible for the risks have been named.		
Subject headings, (keywords) Risks, risk management in municipalities, municipality, development		
Pages 84p. + app.4	Language Finnish	URN
Remarks, notes on appendices		
Tutor Eila Jussila ja Anna-Mari Rossi	Master's thesis assigned by Heinola municipality	

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	1
2	OPINNÄYTETYÖN TOTEUTUS	2
2.1	Tavoitteet ja rajaus.....	2
2.2	Tutkimusmenetelmä	4
2.2.1	Tapaustutkimus	4
2.2.2	Aineiston-/tiedonkeruumenetelmät.....	6
2.3	Opinnäytetyöprosessi.....	11
3	RISKIENHALLINTA.....	13
3.1	Mitä riskienhallinnalla tarkoitetaan?	13
3.2	Kansainväliset riskienhallinnan viitekehykset.....	16
3.2.1	COSO ERM	16
3.2.2	ISO 31000	19
3.3	Riskienhallinnan järjestäminen.....	22
3.4	Riskienhallintaprosessi	23
3.4.1	Riskien tunnistaminen.....	24
3.4.2	Riskien arviointi.....	26
3.4.3	Riskien luokittelu	28
3.4.4	Riskien hallintamenettelyiden määrittely	30
3.4.5	Riskien seuranta ja niistä raportointi.....	33
4	KUNTAORGANISAATIO.....	35
4.1	Kunnan toiminta ja velvollisuudet.....	35
4.2	Kunnan toimintaa ohjaavat lait	36
4.2.1	Perustuslaki	36
4.2.2	Kuntalaki	36
4.3	Kuntalain uudistus	38
4.3.1	Säädökset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta	38
4.3.2	Kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet.....	39
4.3.3	Toimintakertomuksen tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä keskeisistä johtopäätöksistä	40
4.3.4	Tilintarkastajan tarkastusvelvoite	40
5	TOIMEKSIANTAJAN ESITTELY JA NYKYTILANTEEN KUVAUS.....	41

5.1	Tutkimuksen toimeksiantaja	41
5.2	Nykytilanteen kuvaus	42
5.3	Riskien itsearviointityökalu	43
6	HEINOLAN KAUPUNGIN RISKIENHALLINNAN MENETELMIEN YHTENÄISTÄMINEN	44
6.1	Riskien itsearvioinnin toteutus	45
6.1.1	Tulosalueiden riskienhallintakäytäntöjen kartoittaminen	46
6.1.2	Konsernihallinto.....	47
6.1.3	Sosiaali- ja terveystoimi.....	48
6.1.4	Sivistystoimi	51
6.1.5	Tekninen toimi	54
6.1.6	Yhteenveto tulosalueiden työskentelystä	58
6.2	Kysely kaupunginjohtajan johtoryhmälle.....	58
6.2.1	Kyselyn suunnittelu	59
6.2.2	Kyselyn toteutus.....	60
6.2.3	Kyselyn tulokset ja niiden käsittely	61
7	POHDINTA	74
7.1	Kehittämisenäkökulmat.....	75
7.2	Luotettavuuden arviointi.....	77
8	LOPUKSI.....	79
	LÄHTEET.....	81
	LIITTEET	
	1 Riskien itsearvioinnin työkalu	
	2 Kyselyn saate	
	3 Kysely	
	4 Yhteenveto tunnistetuista riskeistä	

1 JOHDANTO

Kuntalakiin vuonna 2012 tehdyt muutokset toivat kunnille lisää velvollisuuksia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta. Lakimuutoksen tarkoituksena oli turvata päätöksentekijöille nykyistä paremmat tiedot kunnan taloudellisesta tilanteesta sekä riskeistä. Muutoksen keskeiset keinot olivat tilinpäätösinformaation parantaminen ja nykyistä yhtenäisempien sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien rakenteiden luominen kuntiin. (Kiviaho, 2012.)

Käytännössä lakimuutokset aiheuttivat kunnille uusia velvoitteita riskienhallinnan toteuttamisen suhteen. Riskienhallinnan osalta keskeisimmät lakimuutokset koskivat riskienhallinnan järjestämisvelvoitteita ja riskienhallinnan asianmukaisen järjestämisen valvontaa. Jotta kunnan olemassa olevaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa voidaan lähteä kehittämään ja yhtenäistämään lain asettamien vaatimusten mukaisesti, on ensin selvitettävä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytila.

Heinolan kaupungissa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytilaa selvitettiin esimiehille suunnatulla kyselyllä. Kysely toteutettiin vuonna 2013. Riskienhallintaan liittyvien kysymysten vastauksista kävi ilmi, että riskikartoituksia oli tehty vaihtelevasti eri tulosalueilla ja, että riskikartoituksia ei välttämättä ollut aina dokumentoitu. Lisäksi vastauksista kävi ilmi, että riskienkartoitusmenetelmät eivät olleet kaupunkitasoisesti yhtenäiset. (Heinolan kaupunki 2013.) Kyselyn tulokset on esitelty kevään 2014 aikana kaupungin tulosalueiden johtoryhmille sekä lautakunnille, jotka ovat edelleen määritelleet omien vastuualueidensa kehittämiskohteet. Toimenpiteitä ja tuloksia valittujen kehittämiskohteiden kehittämiseksi kaupungissa seurataan ja arvioidaan mm. sisäisen tarkastuksen toimesta.

Kuntalain asettamat vaatimukset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta tulivat voimaan vuoden 2014 alusta. Tämä tarkoittaa, että tilintarkastajan tulee tarkastaa riskienhallinnan kokonaisvaltaisuus ensimmäisen kerran keväällä 2015 vuoden 2014 toimintakertomuksen perusteella. Tämä luo tarkoituksen tälle tutkimukselle, jonka tavoitteena on yhtenäistää kaupungin riskienhallintamenetelmät, jotta koko organisaation riskienhallinta olisi kokonaisvaltaista ja täyttäisi näin kuntalain asettamat vaatimukset. Lisäksi riskienhallinnasta on tarkoitus saada kaupunkiin pysyvä toimintatapa, jota kehitetään jatkuvasti.

2 OPINNÄYTETYÖN TOTEUTUS

Tässä luvussa määritellään ensin opinnäytetyön tavoitteet ja rajataan sen aihealue. Sen jälkeen käsitellään tutkimuksen lähestymistapaa sekä kuvataan aineiston keräysmenetelmät. Kolmanneksi käydään läpi riskienhallinnan teoriaa kehittämisen taustatueksi. Lopuksi kuvataan koko opinnäytetyön etenemisen prosessi.

2.1 Tavoitteet ja rajaus

Kanasen (2008, 51) mukaan tutkimusaihe kiteytetään tutkimusongelmaksi. Tutkimuksen alussa tutkimusongelman määrittely on usein vaikeaa sen täsmentämättömyyden vuoksi. Tutkimusongelman määrittelyssä kiteytyy koko tutkimuksen tarkoitus ja tavoitteet. Tämän tutkimuksen tavoitteena on kehittää Heinolan kaupungin riskienhallintaa kokonaisvaltaiseksi. Tutkimusongelmaksi määritelläänkin Heinolan kaupungin riskienhallinnan yhtenäistäminen.

Yhtenäistäminen vaatii keskitettyä ohjausta, jolloin pystytään tekemään jatkuvaa havainnointia ja yhtenäistämään hyviä käytäntöjä. Tässä tutkimuksessa tutkija toimii koko tutkimuksen ajan aktiivisesti riskienhallinnan kokonaisvaltaistamisen ohjaajana. Ohjaamisella tarkoitetaan osallistumista tulosalueiden johtoryhmien riskienkartoitustilaisuuksiin, kuitenkin niin, että varsinaisen kartoituksen ja riskien tunnistamisen tekevät johtoryhmien jäsenet. Ohjaajan rooliin kuuluu tietojen tallentaminen yhteisesti käyttöön otettavaan riskienhallintatyökaluun sekä keskustelujen ohjaaminen. Jotta tutkija voi ohjata keskusteluja, kuuluu rooliin myös riskienhallinnan tietoisuuden lisääminen ja tämä tapahtuu benchmarkingin avulla. Lisäksi tietoisuutta riskienhallintaan liittyen lisätään alan asiantuntijoita hyödyntäen.

Heinolan kaupungilla ei ole käytössä erillistä riskienhallintajärjestelmää eikä organisaatiossa näin ollen ole perustettu riskienhallintaa mihinkään olemassa olevaan riskienhallintastandardiin. Jokainen tulosalue on toiminut riskienhallinnassa omalla parhaaksi näkemällään tavalla.

Tutkimuksen teoriaosuudessa vertaillaan eri riskienhallintastandardeja. Vertailun perusteella valitaan organisaation käyttöön sopivin vaihtoehto, jota tullaan soveltamaan kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämisessä.

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vaatimuksen organisaatiolle asettaa kuntalaki. Lakia on muutettu 15.6.2012 ja riskienhallinnan muutosten osalta laki on astunut voimaan 1.1.2014. Työ rajataan Heinolan kaupungin riskienhallinnan kehittämiseen niin, että kuntalain asettama vaatimus kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta täyttyy. Kuntalain muutokset tuovat vaatimuksia myös kunnan sisäiseen valvontaan, joka rajataan tämän työn ulkopuolelle.

Työssä selvitetään tulosalueiden tämän hetkinen riskienhallinnan tila. Työssä hyödynnetään ja otetaan ohjatusti käyttöön organisaatioon vuonna 2013 luotu Excel-pohjainen työkalu. Työkalun avulla riskienarviointimenetelmät ja -käytännöt yhtenäistetään organisaatiotasoisesti. Työskentelyn edetessä on tarkoitus myös, että tulosalueet oppivat työkalussa olevin esimerkein tunnistamaan niitä riskejä, mitä ei vielä ole osattu tunnistaa. Riskien tunnistaminen tapahtuu tulosalueiden toimesta, mutta kuitenkin ohjatusti niin, että työkalussa määriteltyihin riskiluokkiin tunnistetaan niitä riskejä, jotka tulosalue arvioi huomionarvoiseksi. Käyttöön otettavassa työkalussa riskit on jaettu neljään eri riskiluokkaan. Riskiluokkia ovat strategiset, toiminnalliset, taloudelliset sekä vahinkoriskit. Strategisten riskien tunnistaminen määritellään kaupunginjohtajan johtoryhmän tehtäväksi.

Käyttöön otettavan työkalun avulla riskit tunnistetaan, kuvataan, ja arvioidaan. Riskille määritellään hallintatoimenpiteet, nimetään vastuuhenkilöt sekä määritellään riskeistä raportointi / kehittämisaikataulu. Tulosalueiden työskentelyn jälkeen tutkimuksessa nimetään kaupunkitason riskit. Kaupunkitason riskien tunnistamisessa hyödynnetään tulosalueiden nimeämiä riskejä sekä laaditaan kaupunginjohtajan johtoryhmälle aiheeseen liittyvä kysely. Kokonaisvaltainen riskienhallinta on tarkoitus saada osaksi kaupungin normaalia toimintaa ja varmistaa sen yhteys kunnan johtamisjärjestelmään.

Työn perimmäisenä tavoitteena on ottaa riskienhallinnan työkalu käyttöön organisaatiotasoisesti. Tavoite tarkoittaa, että työkaluun on nimetty ja kuvattu tulosaluetasoiset riskit riskiluokittain, arvioitu ne, sekä määritelty niille hallinta-/kehittämistoimenpiteet, vastuuhenkilö/-t sekä mahdollinen raportointi- ja kehittämisaikataulu. Lisäksi tavoitteeseen sisältyy kaupunkitason riskien tunnistaminen. Työskentelyn aikana havainnoidaan käyttöön otettavan työkalun toimivuutta sekä tulosalueiden sekä kaupunginjohtajan johtoryhmän työskentelyä. Havainnoinnin perustella

annetaan kehittämissuhteita siitä, miten organisaation kokonaisvaltaista riskienhallintaa voitaisiin jatkossa kehittää.

2.2 Tutkimusmenetelmä

Tässä luvussa kuvataan työn tutkimusmenetelmä ja aineiston keräyksessä käytettävät menetelmät.

2.2.1 Tapaustutkimus

Tutkimus on laadultaan kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Lähestymistapana on tapaustutkimus. Ojasalon ym.(2009, 53) mukaan tapaustutkimus sopii hyvin kehittämistehtävän lähestymistavaksi. Kehittämistyön tavoitteena on tuottaa uutta tietoa kehittämisen tueksi. Kehittämistyötä ei kuitenkaan aloiteta tyhjästä, vaan siinä nojaututaan aina teorioihin ja aiempiin tutkimuksiin.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tavoitteena on ymmärtää tutkimuskohdetta. Usein tutkimus alkaakin siitä, että tutkija kartoittaa kentän, jossa hän toimii. Tutkijan toimintaa voidaan verrata salapoliisin työhön, havaintoja tehdään kaiken aikaa. Havaintojen teko ei kuitenkaan riitä, vaan tarvitaan myös ajattelukykyä, jotta havaittuja asioita voidaan yhdistellä. Tutkimusta aloittaessaan tutkijalla on jo mielessään juoni, miten edetään. Samoin tutkijalla voi olla jo jonkinlainen johtoajatus, joka ohjaa havaintojen keruuta. (Hirsjärvi ym. 2007, 176 - 178.)

Syrjälä (1994, 13) kuvaa, että tapaustutkimus kohdistaa huomion tietyn tilanteessa olevaan yksilöön, yhteisöön tai ryhmään. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on ensin kartoittaa riskienhallinnan nykytila ja luoda sen perusteella johtopäätöksiä siitä, miten riskienhallinnan yhtenäistämistä olisi hyvä ohjata ja toteuttaa. Tutkija on koko tutkimuksen ajan mukana tulosaluiden johtoryhmien työskentelyssä ohjaavassa roolissa, mutta havainnoi kuitenkin samanaikaisesti työskentelyä. Työskentelyä voidaan verrata salapoliisin työkseen. Havainnointiin liittyy olennaisesti havaita erot eri tulosaluiden työskentelyn välillä sekä hyvien käytäntöjen huomioiminen ja jakaminen aktiivisessa työskentelyvaiheessa. (Syrjäläinen ym. 2007, 45.)

Tämä tutkimus kohdistuu ensisijaisesti kaupunkiorganisaation sisällä oleviin tulosalueisiin. Jokaisella tulosalueella on oma johtoryhmä, jonka työskentelyyn tutkija osallistuu. Syrjäläisen ym. (2007, 45) mukaan näihin tilanteisiin osallistuvien henkilöiden kokemukset ja näkemykset tietyistä teoista, toiminnoista tai tapahtumista nousevat merkittäviksi. Tapaustutkimuksessa todellisuutta tarkastellaan kokonaisuutena eri näkökulmista. Tapaustutkimus on konkreettista ja elävää lähikuvaa todellisuudesta. Tutkimukseen osallistuvien äänen on kuuluttava ja toiminnan oltava näkyvillä suorina lainauksina puheesta ja tuotoksesta.

Laadulliselle tutkimukselle on tyypillistä, että aineistoa kerätään useassa vaiheessa ja rinnakkaisesti eri menetelmiä käyttäen, jolloin myös analyysiä tehdään koko tutkimusprosessin ajan. Vuoropuhelu aineiston keruu- ja analyysivaiheiden välillä lisää tutkimuksen joustavuutta mahdollistaen muutosten tekemisen jo empiirisen aineiston keruuvaiheessa. Tämä voi tarkoittaa esim. sitä, että tutkija lisää haastateltavien joukkoon uuden haastateltavan, jonka tietojen oikeellisuus tutkimuskysymyksen kannalta käy selväksi vasta tutkimuksen kuluessa. (Puusa ym. 2011, 114.) Tutkimuksen aikana tehtäviä havaintoja pyritään hyödyntämään heti tutkimuksen aikana, mikäli organisaation ohjaaja; kaupunginjohtaja näkee sen tarpeelliseksi. Tapaustutkimuksen vaiheet on kuvattu kuvassa 1.



KUVA 1. Tapaustutkimuksen vaiheet (Ojasalo ym. 2009, 54)

Alasuutarin (1999, 31 - 36) mukaan tutkijalla on aktiivinen rooli koko prosessin ajan. Hän tulkitsee ja havainnoi. On hyvä kuitenkin muistaa, että tieteellisessä tutkimuksessa havaintoja ei hyväksytä sellaisenaan vaan havainnot tulee purkaa osiin ja niitä tarkastellaan kriittisesti. Alasuutarin sanoin ” havaintoja ei myöskään koskaan pidetä sellaisenaan ’löydöksinä’, vaan niitä tarkastellaan johtolankoina, merkkeinä sellaisista

todellisuuden piirteistä tai ulottuvuuksista, jotka eivät ole suoraan havaittavissa. Toisin sanoen tutkija yhdistää havainnot ja johtolangat yhdeksi kokonaisuudeksi, sillä yksittäisinä olettamuksina johtolangat voivat olla epävarmoja, mutta yhdistettynä ne voivat muodostaa perustellun ja uskottavan kokonaisuuden (Puusa ym. 2011, 115).

Kanasen (2008, 46) mukaan tutkimuksen aiheeseen perehtyminen ja lukeneisuus katsotaan usein eduksi. Metodologiselta kannalta laadullisessa tutkimuksessa tämä vaatimus on ristiriitainen, sillä liika perehtyneisyys itse aiheeseen ohjaa tutkimusta vanhoille urille. Tutkimusongelmalle ja –tuloksille pitäisi olla uutuusarvoa, mikä juuri edellyttää syvällistä perehtymistä aihealueen sisältöihin, teorioihin ja tehtyihin tutkimuksiin.

Tässä tutkimuksessa tutkimuksen aihe on luonteeltaan sellainen, minkä kehittäminen työelämässä kuuluu tutkijan vastuulle. Kuntalain asettamat vaatimukset kuntien kokonaisvaltaiselle riskienhallinnalle ovat kuitenkin niin tuoreita (lain noudattaminen alkaen 1.1.2014), että tutkijan perehtyneisyys aiheeseen on tutkimuksen alkaessa melko vähäistä. Tutkimuksen edetessä tutkijankin perehtyneisyys riskienhallintaan kasvaa.

Kanasen (2008, 47) mukaan tutkimusongelman liian aikaiseen rajaamiseen liittyy aina riskejä. Tutkimusprosessin alkuvaiheessa tutkijaa voi kuvailla yksinäiseksi piruksi aavalla suolla, mistä on mahdollisuus lähteä suuntaan jos toiseen. Jos tutkija valitsee reitin, josta ei ole paluuta, jää hän aapasuolle. Hyvä strategia tutkimuksessa on edetä leveällä rintamalla, vaikka se usein voi tuntuakin työläältä. Tässä tutkimuksessa tietoa kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta haetaan useilta eri tahoilta, jotka ovat kuntasektorin riskienhallinnan asiantuntijoita.

2.2.2 Aineiston-/tiedonkeruumenetelmät

Tuomen ym.(2002, 73) mukaan laadullisen tutkimuksen yleisimmät aineistonkeruumenetelmät ovat haastattelu, kysely, havainnointi ja erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto. Näitä aineistonkeruumenetelmiä voidaan käyttää rinnakkain, eri tavoin yhdisteltyinä tai vaihtoehtoisina menetelminä. Tämän tutkimuksen aineistonkeruumenetelminä on käytetty rinnakkain benchmarking-menetelmää, kyselyä ja osallistuvaa havainnointia. Lisäksi on tutustuttu erilaisiin dokumentteihin.

Benchmarking

Vuorisen (2013, 158) mukaan sana benchmarking pohjautuu englanninkieliseen termiin ”benchmark”, joka tarkoittaa maastossa olevaa vertailukohtaa, johon muut mitaukset suhteutetaan. Suomenkielessä samaa tarkoittavia ilmaisuja ovat mm. esikuva-analyysi, vertailukehittäminen ja kokemusten siirto. Benchmarking on menetelmä, jonka avulla pyritään oppimaan systemaattisesti hyviltä esikuvilta. Benchmarking on nykyään yritysten lisäksi myös julkisten ja muiden hyötyä tavoittelemattomien organisaatioiden käyttämä strateginen työkalu.

Vuorinen (2013, 158) toteaa, että benchmarking-toiminnan tavoitteena on kerätä toisilta yrityksiltä sellaisia tietoja ja taitoja, joita voidaan soveltaa omassa toiminnassa. Benchmarkatessa kehittämistyö kohdistetaan yleensä johonkin tiettyyn toimintaan, esim. tuotantoprosessiin tai työtapoihin. Toiminnan tarkoituksena ei kuitenkaan ole kopiointi, vaan toisilta opittujen asioiden soveltaminen. Benchmarkingin toteuttamisvaihtoehdot voidaan jakaa neljään päälinjaan; sisäiseen benchmarkingiin, jolloin yritys vertailee oman tekemisensä tasoa eri toiminnoissaan tai eri yksiköissään, kilpailija-benchmarkingiin, jolloin yritys etsii oman alansa huippuorganisaation vertailukohteeksi itselleen, toiminnalliseen benchmarkingiin, jolloin yritys pyrkii kehittämään jonkin osa-alueen toimintaa vertailemalla omaa toimintaansa ulkopuolisiin yrityksiin ja toimialan benchmarkingiin, jolloin etsitään toimialan parhaita käytänteitä yritysyryhmästä. Toimialabenchmarkingissa kaikki osallistujat voivat oppia uutta ilman vaaaraan liian yksityiskohtaisen tiedon leviämisestä. Benchmarking voidaan kuvata viisivaiheisena prosessina. Vaiheet on kuvattu kuvassa 2.



KUVA 2. Benchmarking-prosessi (Vuorinen 2013, 160)

Vuorisen (2013, 160) mukaan benchmarking-prosessi alkaa omien kehitystarpeiden määrittelyistä ja nykytoiminnan mahdollisimman tarkasta kuvauksesta. Seuraavaksi organisaation tulee etsiä itselleen vertailukohde ja päästä sen kanssa yhteistyöhön. Jotta yhteistyö olisi hedelmällistä, tulee organisaation miettiä, mitä se voisi tarjota vertailukohteelle. Benchmarkingin yhteydessä nousee yleensä kysymys, mitä organisaatio hyötyy siitä, että se jakaa omat kokemuksensa. Usein kuitenkin molemmilla osapuolilla on opittavaa toisiensa toiminnasta, vaikkakin eri osa-alueilta.

Kun benchmarking-kumppani on löytynyt, päästään varsinaiseen kehittämistyöhön. Työn tarkoituksena on tuoda esiin toiminnan keskeiset erot ja sen jälkeen syyt niiden taustalla. Kun merkittävät erot on löydetty, voidaan ryhtyä soveltamaan yhteistyökumppanilta saatuja malleja omassa toiminnassa (Vuorinen, 2013, 161). Vuorinen (2013, 164 - 165) toteaaakin, että Suomen julkisella sektorilla voisi kuvitella saatavan benchmarkingilla merkittäviä hyötyjä. Julkinen sektori on suuri ja kaikki kunnat painivat kutakuinkin samojen haasteiden kanssa. Parhaiden käytäntöjen levittämistä julkisella sektorilla tulisikin edistää. Benchmarkingin perimmäinen idea onkin organisaation jatkuva oppiminen esikuvilta.

Tässä tutkimuksessa benchmarking-kumppaniksi saatiin Hyvinkään kaupunki. Hyvinkään kaupunki ei ole täysin verrattavissa Heinolan kaupunkiin asukaslukunsa puolesta, joka on kaksinkertainen Heinolan kaupungin asukaslukumäärään verrattuna. Hyvinkään kaupungin kokonaisvaltainen riskienhallintaprosessi oli kuitenkin jo niin pitkälle kehitetty, että sieltä oli saatavissa esimerkkejä ja neuvoja siitä, miten Heinolan kaupungin riskienhallintaa voidaan kehittää kokonaisvaltaisemmaksi. Benchmarkausta tehtiin useamman kerran paikan päällä vierailen sekä sähköpostin välityksellä.

Osallistuva havainnointi

Eskolan ym. (1998, 99 - 100) mukaan osallistuvalla havainnoinnilla tarkoitetaan aineiston keruutapaa, jossa tutkija jotenkin osallistuu tutkimansa yhteisön toimintaan. Laitinen (1984, 1 - 2) toteaa, että osallistuva havainnointi poikkeaa normaalista jokapäiväisestä arkielämän tarkkailusta ainakin neljällä tavalla; havainnoija toimii itselleen oudossa yhteisössä, jossa hänellä ei ole esim. asemaa. Tämä ei kuitenkaan aina sovi kriteeriksi, sillä osallistuvaa havainnointia on tehty myös tutussa jäsenryhmässä. Toiseksi yhteisön jäsenet joutuvat koko tilanteen ajan keskittymään tehtäviinsä ja siten

he eivät voi tutkijan tavoin päätoimisesti keskittyä tarkkailuun. Kolmanneksi tutkija havainnoi ja dokumentoi keräämänsä tiedot systemaattisesti. Neljänneksi tutkijalla on oletettavasti erityinen ammattitaito havainnointiin ja analysointiin.

Eskolan ym. (1998, 100 - 103) mukaan tutkijan rooli havainnoitavassa yhteisössä voi olla monenlainen. Joskus tutkija osallistuu toimivana yksilönä luonnollisiin kenttätilanteisiin, joskus tutkija tekee havainnointia ulkopuolisena henkilönä. Usein kuitenkin tutkijan toiminta on kuitenkin jotain näiden kahden toiminnan väliltä. Havainnoinnista voidaan kertoa tutkittaville tai sitten ei. Tutkijan pitää luonnollisestikin vaikuttaa mahdollisimman vähän tutkimansa yhteisön elämään ja tapahtumien kulkuun. Ideaalitilanne olisikin, ettei tutkija vaikuttaisi lainkaan, mutta se on useimmiten lähes mahdotonta. Yhteisö pyrkii hyödyntämään tutkijaa ja antaakin tutkijalle yleensä jonkun tietyn roolin esim. hänen koulutuksensa myötä. Osallistuva havainnointi edellyttää tutkijalta muitakin rooleja. Tällä tarkoitetaan vuorovaikutustapoja, joilla on merkittävä rooli tutkittavassa yhteisössä sekä tutkittavalle että tutkijalle.

Eskolan ym. (2013, 103 - 104) mukaan osallistuva havainnointi on luonnollisestikin subjektiivista toimintaa. Havaintoja tehdään tunnetuista, käsitteellisistä asioista. Havainnoitsija vaikuttaa itse havainnoitavaan ilmiöön ja sen toimintaan havainnoinnin aikana. Havainnoitsija ei välttämättä havainnoi kaikkea, vaan osa asioista voi jäädä huomioimatta. Yleensä havaintoja tehdään tunnetuista ja käsitteellisistä asioista. Havainnoija voi myös liittää havainnoitaviin ihmisiin erilaisia piirteitä ja ominaisuuksia aikaisemman elämäkokemuksen perusteella. Luonnollisesti voi olla myös esim. havainnoijan mielialaan liittyviä asioita, jotka vaikuttavat havainnoinnin tulokseen. Kaiken kaikkiaan havainnointi on hyvin subjektiivista ja inhimillistä toimintaa. Kaksi eri ihmistä voi kiinnittää huomiota täysin eri asioihin. Havainnointiin käytettävä aika voi vaihdella muutamista käynneistä vuosiin.

Kanasen (2008, 71) mukaan havainnoijan työkalut ovat silmät, korvat ja kädet. Ongelmaksi usein muodostuu miten havainnot saadaan kirjatuksi ylös, jotta havainnoitavasta kohteesta saataisiin kirjattua mahdollisimman paljon havaintoja ylös. Havainnointitilanteen aikana ei välttämättä aina edes tiedetä, mistä tilanteessa on kyse. Havainnointia voidaan verrata rikostutkintaan, jossa rikostutkija saapuu murhapaikalle. Tällöin tutkija ei voi tietää syyllistä, mutta keräämällä tietoa systemaattisesti syyllinen voidaan usein paljastaa. Havainnoinnin tekemisistä ei voi antaa tarkkaa nuotti-

kirjaa tutkimusongelmien ollessa moninaisia. Havainnointitilannetta voidaan kuitenkin pitää murhatutkimusta helpompana, sillä tiedossa on, missä, ketä, milloin ja missä havainnoidaan. Lisäksi tutkija on itse tapahtumahetkellä paikalla, toisin kuin murhatutkimuksessa.

Havainnointi rinnastetaan usein kenttätyöhön. Tutkija pyrkii ymmärtämään yhteisön tapahtumien merkityksen ja hänellä on kohteen kanssa aktiivinen rooli. Tutkija elää yhdessä tutkittavan ilmiön kanssa, joka yleensä on yhteisö. (Kananen 2008, 72.) Tutkimuksessa riskienhallinnan työkalun käyttöönotto tehtiin kunkin tulosalueen johtoryhmän palavereissa kevään 2014 aikana. Tutkija oli tilaisuuksissa ohjaavassa roolissa, ja samalla havainnoi työskentelyä ja sen etenemistä. Palavereista pidettiin päiväkirjaa, johon havainnot kirjattiin. Lisäksi havainnointia tehtiin kaupunginjohtajan johtoryhmän riskienhallintapäivässä, jossa kohderyhmälle tehdyn kyselyn tulokset purettiin ja kaupunkitason riskit tunnistettiin.

Kysely

Ojasalon ym. (2009, 108) mukaan kyselytutkimusten etu on se, että niiden avulla voidaan kerätä laaja tutkimusaineisto, jossa suurelta määrältä ihmisiä voidaan kysyä monia asioita. Lisäksi kysely on menetelmänä nopea ja tehokas. Kyselyn keskeisenä heikkoutena pidetään kuitenkin tiedon pinnallisuutta. Lisäksi heikkoutena on myös se, ettei tutkija pysty arvioimaan sitä, miten vakavasti vastaajat ovat suhtautuneet tutkimukseen ja miten onnistuneita annetut vastausvaihtoehdot ovat vastaajien näkökulmasta. Myös vastaajien tietoisuutta ja perehtyneisyyttä tutkimuksen aiheeseen on vaikea arvioida.

Ojasalon ym. (2009, 109) mukaan kyselytutkimus sopii hyvin monien erilaisten aiheiden ja ilmiöiden tutkimiseen. Perusvaatimus kyselyn käytölle on kuitenkin se, että aiempaa tietoa tutkittavasta ilmiöstä on riittävästi. Mikäli aiempaa tietoa aiheesta ei ole riittävästi, vaikeuttaa se huomattavasti kyselylomakkeen suunnittelua.

Kyselyn suunnittelussa lomakkeen selkeydellä ja pituudella on erittäin tärkeä merkitys vastaajalle. Liian pitkä kyselylomake heikentää vastaamishalua. Kyselyä laadittaessa on myös hyvä muistaa, että vastaajajoukko tuntee harvoin aihealueen yhtä hyvin kuin kysymysten laatija. Kyselyssä on myös tärkeää, että kysymykset ovat selkeitä ja help-

poja ymmärtää, mutta samalla myös mahdollisimman tarkkoja. Analyysivaiheessa hienojakoista tietoa on helppo tiivistää kun taas laajoilla kysymyksillä kerättyjä vastauksia ei voi enää muuttaa hienojakoisemmaksi. Kysymykset on hyvä tarkentaa, etteivät ne jää liian yleisluontoiseksi. (Ojansalo ym. 2009, 116 – 117.)

Ojansalon ym. (2009, 117) mukaan täysin avoimia kysymyksiä suositellaan käytettäväksi vain silloin kun niiden käyttöön on painava syy. Huomioitavaa on myös, että kyselyn kaikki osallistujat eivät välttämättä vastaa kyselyyn.

Tässä tutkimuksessa kaupunginjohtajan johtoryhmälle tehtiin kysely kaupungin strategisten riskien tunnistamiseksi. Kyselyn toteutusta benchmarkattiin Hyvinkään kaupungilta. Kysely toteutettiin kokonaisuudessaan avoimilla kysymyksillä, jotta vastaajilla oli mahdollisuus kuvata riskit täysin omin sanoin. Kyselyn kohderyhmän ollessa pieni, oli jokaisella velvollisuus vastata kyselyyn ja näin myös toimittiin. Kyselyn vastaukset luokiteltiin eri riskiryhmiin keskustelun pohjaksi, joka käytiin kaupunginjohtajan johtoryhmän riskienhallintapäivässä kesäkuussa 2013.

2.3 Opinnäytetyöprosessi

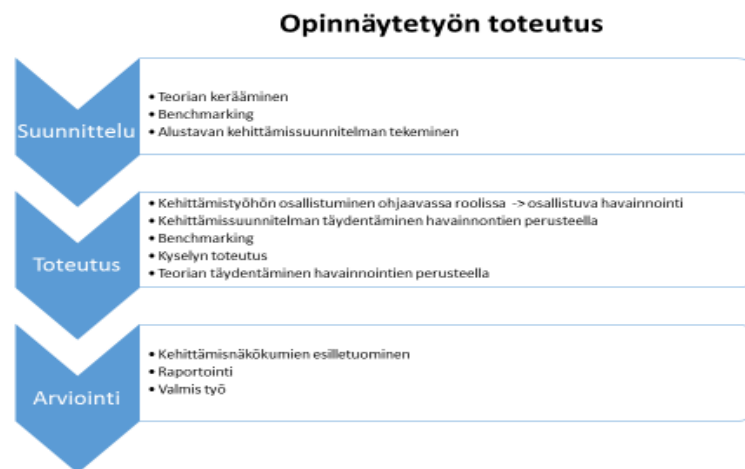
Kanasen (2008, 47) mukaan opinnäytetyö voidaan nähdä projektina, jolla on alku ja loppu. Aikatauluttaminen ja tutkimussuunnitelma tuovat opinnäytetyöprojektiin suunnitelmallisuutta ja jämäköittää etenemistä. Valitettavasti aikatauluttamisen onnistuminen on usein luonnekysymys. Osa meistä tarvitsee tiukan aikataulun saadakseen jotain aikaan ja osa elää ilman minkäänlaisia aikatauluja. Kuitenkin varmaan niin, että aikataulutus siivittää varmempaan lopputulokseen kuin pelkät aikomukset.

Tutkimukseen kuuluu tiivis työskentely kaupungin eri tulosalueiden johtoryhmien kanssa. Työskentelyn tavoitteena on ensimmäisenä selvittää, mikä on Heinolan riskienhallinnan nykytila. Tämä tapahtuu keskustelemalla tulosalueiden johtoryhmien kanssa. Tämän jälkeen tulosalueiden riskityöskentely aikataulutetaan niin, että tulosalueen on mahdollista dokumentoida kokonaisvaltainen riskienhallinta omalta osaltaan työkaluun kesäkuuhun 2014 mennessä. Tutkija on tulosalueiden työskentelyssä kokoajan tiiviisti mukana ohjaavassa roolissa. Ohjaavalla roolilla tarkoitetaan, että tulosalueen johtoryhmän jäsenet tekevät työkalun edellyttämät määrittelyt itse ja työskentelyn etenemisestä tehdään kokoajan osallistuvaa havainnointia sekä avustetaan

määrittelyiden kirjaamisessa itse työkaluun. Määrittelyt, jotka työkaluun tulee tehdä, ovat riskien tunnistaminen, riskien nimeäminen, riskien arviointi, riskien hallintatoimenpiteiden määrittely, vastuuhenkilön nimeäminen, riskeistä raportoinnin ja mahdollisen kehitystyön aikataulun määrittäminen.

Tulosalueiden työskentelyn edetessä lisätietoa kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta haetaan BDO Audiator Oy:ltä, jonka kanssa Heinolan kaupungilla on sopimus asiantuntijapalveluiden ostamisesta sisäiseen tarkastukseen. Lisäksi tietoa haetaan benchmarking-menetelmää käyttäen Hyvinkään kaupungilta, missä kokonaisvaltainen riskienhallinta on jo huomattavasti pidemmälle kehitetty. Asiantuntijana Hyvinkään kaupungilta toimii sisäinen tarkastaja Jaana Ilomäki, joka toimi myös Sisäiset tarkastajat ry hallituksen jäsenenä. Lisäksi asiantuntijana tullaan käyttämään Päijät-Hämeen liiton turvallisuus- ja riskienhallintapäällikköä, joka toimi projektipäällikkönä pilotti-projektissa, jossa Lahden kaupunki tuottaa kaikille Päijät-Hämeen 11 kunnalle turvallisuus- ja riskienhallintapäällikön palvelut yhden vuoden ajan. Projekti käynnistyi lokakuussa 2013 ja päättyi lokakuussa 2014.

Turvallisuus- ja riskienhallintapäällikön tehtävänä oli valmistella turvallisuus- ja riskipolitiikka Päijät-Hämeen kunnille, kartoittaa Päijät-Hämeen kuntien riskienhallinnan nykytila ja kehittämistarpeet, päivittää Päijät-Hämeen turvallisuussuunnitelma ja jatkaa sen toimenpiteitä sekä valmistella ja koordinoida toimintaa pitkäjänteisesti kestäväälle pohjalle. Työskentelyn lopuksi on tarkoitus vielä määrittellä kaupunkitason riskit. Opinnäytetyön toteutuksen suunnitelma on kuvattu kuvassa 3.



KUVA 3. Opinnäytetyön toteutuksen suunnitelma

3 RISKIENHALLINTA

3.1 Mitä riskienhallinnalla tarkoitetaan?

Riskienhallinta on vaarojen tunnistamista. Se on tietoista, suunnitelmallista ja jatkuvaa työtä kunnan toimintoja uhkaavien riskien tunnistamiseksi, arvioimiseksi ja hallitsemiseksi. Riskienhallinnan tulee kattaa kaikki kunnan toimintaan liittyvät riskit ja ongelma-alueet. (Väisänen 2014.)

Rautasen (2011) mukaan jokaisen johtajan arkipäivään kuuluu riskien ottamisen ja torjumisen puntarointi, riippumatta siitä haluaako hän sitä vai ei. Riskienhallinnassa arvioidaan riskin suuruutta, todennäköisyyttä, vahinkoa, vahingon tai riskin kohdistumista, toistuvuutta ja ilmenemistapaa. Samalla joudutaan aina puntaroimaan jo toteutuneita riskejä (vahinkoja) ja miettimään oikeat vahingon torjumiskeinot, jotta vastaavanlaisen riskin toteutuminen voidaan jatkossa estää.

Jokainen yritys joutuu jatkuvasti arvioimaan toimintaansa. Riskit ovat yrityksen sisältä tai ulkoa tulevia uhkia, jotka toteutuessaan vaikuttavat erilaisin tavoin yrityksen omaan toimintaan, talouteen, menestykseen, tulevaisuuteen, mahdollisuuksiin, henkilöistöön, omaisuuteen ja liiketoiminnan ympäristöön. Lähtökohtana riskienhallintatyölle toimii yrityskohtaiset riskien arvioinnille asetettavat tavoitteet. Asetettavat tavoitteet tulee ottaa huomioon myös yrityksen strategiassa ja toiminnan suunnittelussa. Riskienhallinta onkin yritysjohton strateginen työkalu, jonka avulla yritysjohto saa tarvitsemaansa tietoa oman yrityksensä talouden, tulevaisuuden suunnittelun, skenaariosuunnittelun, strategiavaihtoehtojen ja oman johtamistyön helpottamiseksi ja laadun parantamiseksi. Tämä on tärkeää varsinkin tänä päivänä kun yritys ympäristö ja taloudelliset sekä toiminnalliset olosuhteet ovat jatkuvassa muutoksessa. (Rautanen 2011, 10 - 11.)

Nykyisin riskienhallinnan rinnalle on nostettu myös epävarmuuden hallinta. Vuosien varrella riskien tarkastelunäkökulmia on laajennettu ja riskienhallintaan on ruvettu kiinnittämään enemmän huomiota. Monissa organisaatioissa erilaisia riskejä raportoidaan eri aikaan kuitenkin muodostamatta kokonaiskuvaa siitä, mitä riippuvaisuuksia tai vaikutuksia eri riskeillä on toisiinsa ja tämä on aiheuttanut monessa organisaatiossa ongelman. (Väisänen 2014, 7.)

Väisänen (2014, 8) mukaan nykyisin riskienhallintaa kehitettäessä on syytä kiinnittää huomiota ja miettiä riskienhallintaa uusista näkökulmista: 1) vastaako riskienhallintatoiminto riskienhallinnasta kokonaan tai osittain ja 2) vastaako se myös prosessista, jonka avulla riskejä tunnistetaan, hallitaan ja poistetaan tai mahdollisesti otetaan tietoisia riskejä, jotta tavoitteet voidaan saavuttaa.

Väisänen (2014, 6) mukaan riskienhallintaa tarkastellaan nykyisin monessa organisaatiossa. Aina ei kuitenkaan ole varmaa, että kaikilla osapuolilla on sama näkemys siitä, mitä riskienhallinnalla tarkoitetaan, mitä osa-alueita se kattaa ja kuka siitä vastaa. Yhtenäisen näkemyksen aikaansaaminen onkin riskienhallinnan keskeinen tavoite. Lisäksi tulee selkeyttää yhteisesti, mitä riskienhallintaa sisällytetään ja miten riskienhallinta saadaan osaksi normaalia liiketoiminnan suunnittelua, seurantaa ja valvontaa.

Riskienhallinnan pitäisi olla osa vuotuista strategista suunnittelua ja tavoitteiden asettamista. Pohtia tulisikin, miten käy, jos toiminto tai tehtävä epäonnistuu tai jää tekemättä? Vaikutusten suuruutta ja toteutumisen todennäköisyyttä tulee arvioida sekä miettiä varmistuskeinot. Varmistuskeinoja ovat mm. käyttöoikeudet, lokitiedot, kululuvat, toimivallat ja niiden rajoitukset sekä normaali jokapäiväinen esimiesvalvonta, jotka voidaan kutsua myös sisäiseksi valvonnaksi. Kun tehtävien onnistumiseen liittyvistä varmistuskeinoista on päätetty, on vielä päätettävä mm. kuka varmistaa, miten varmistaa, milloin ja miten usein raportoidaan ja miten tilanteen kehittymistä seurataan. (Ylitalo, 2012.)

Nykyisin riskienhallintaa tarkastellaan monessa organisaatiossa eri näkökulmista. Varmuutta siitä, että kaikilla osapuolilla on sama näkemys siitä, mitä riskienhallinnalla tarkoitetaan, mitä osa-alueita se kattaa ja kenen vastuulla riskienhallinta on. Keskeinen riskienhallinnan tavoite onkin yhtenäisen näkemyksen aikaansaaminen ja selkeä käsitys siitä, mitä riskienhallintaan sisällytetään ja miten asioita hoidetaan osana normaalia liiketoiminnan suunnittelua, seurantaa ja valvontaa. (Väisänen 2014, 6.)

Kuntaliiton (2013) antamassa suosituksessa kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpanemiseksi riskienhallinta määritellään seuraavasti; ” Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa ja sen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan jatkuvuudesta ja häiriöttömyydestä. Riskienhallintaprosessi perustuu riskien tunnistamiseen ja ku-

vaamiseen, riskin toteutumisen vaikutusarviointiin (merkittävyyteen) ja riskien toteutumisen todennäköisyyteen, mahdollisuuteen hallita riskiä eri menetelmillä (valvonta) ja riskeistä raportointiin ja riskien seurantaan.”

Kunnan ja kuntakonsernin riskit voidaan jakaa esimerkiksi strategisiin, toiminnallisiin, taloudellisiin sekä omaisuusriskeihin. Osa riskeistä on kunnan ja kuntakonsernin sisäisiä ja osa ulkoapäin tulevia. Toteutuessaan riskit voivat vaikuttaa mm. kunnan asemaan ja talouteen sekä yleiseen kilpailukykyyn asukkaista ja yrityksistä. (Kuntaliitto 2013.)

Kuntaliiton (2013) mukaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulisi toteutua osana kunnan ja kuntakonsernin johtamis-, suunnittelu- ja ohjauskäytäntöjä. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä kunnassa vastaa kunnanhallitus. Lisäksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta vastaavat myös kaikki muut toimielimet sekä ne viranhaltijat, joille on annettu toimivaltaa kunnan varojen käytössä ja jotka toimivat viranomaisina.

Riskienhallinta kuuluu siis olennaisena osana johtamiseen ja kaikkiin organisaation toimintoihin niin yrityksissä kuin kunnillakin. Riskienhallinnan toimintamallit ovat luonnollinen osa yritystoimintaa aina yrityksen perustamisesta lähtien. Riskienhallinta on tärkeä edellytys yrityksen menestymiselle ja tämän myötä voitaneen olettaa, että yritysten riskienhallinta voi olla toiminnassa luonnollisempaa verrattaessa kunnan toimintaan. Yrityksissä riskienhallinnan epäonnistuminen ja sitä kautta riskien toteutuminen voivat viedä yrityksen toiminnan nopeastikin negatiiviseen suuntaan, jolloin riskin toteutuminen näkyy väistämättäkin yrityksen taloutta heikentävänä tekijänä.

Kuntien toiminnassa riskienhallinta on noussut enemmän esiin vasta viime vuosina. Kuntien toiminta poikkeaa yritysmäisestä toiminnasta mm. sillä, että kunnan ei ole tarkoitus tuottaa voittoa vaan tarjota asukkaille lakisääteisiä palveluita. Riskejä kunnissa on voitu tietoisesti ottaa ehkä enemmän kuin yritysmaailmassa, sillä riskien toteutumisen jäljet eivät ole näytelleet välttämättä niin suurta taloudellista merkitystä kuntien rahoitus pohjan ollessa melko vakaa. Taloudentaantuma ravistelee nykyisin kuitenkin myös kuntia melko kovalla kädellä eikä riskienhallinnan merkitystä voida enää kunnissakaan väheksyä.

3.2 Kansainväliset riskienhallinnan viitekehykset

Kuntalain mukainen riskienhallinnan toteutuminen kunnassa edellyttää systemaattista järjestelmää ja prosessia. Kunnilla on itsellään mahdollisuus valita, millä tavoin sisäisen valvonta ja kokonaisvaltainen riskienhallinta tullaan järjestämään. Valintaa helpottaa jo olemassa olevat kansainväliset riskienhallinnan viitekehykset kuten COSO ERM ja ISO 31000, jotka molemmat ovat tunnettuja ja käytettyjä viitekehyksiä myös yritysmaailmassa.

3.2.1 COSO ERM

Syyskuussa 2004 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) julkaisi kokonaisvaltaisen riskienhallinnan mallin (Enterprise Risk Management Integrated Framework), joka keskeisiltä osiltaan perustuu COSO:n sisäisen valvonnan malliin (Internal Control – Integrated Framework). COSO ERM määrittelee riskienhallinnan koko organisaation kattavaksi prosessiksi, jolla pyritään kohtuullisissa määrin varmistamaan, että asetetut tavoitteet saavutetaan. (COSO ERM 2004.)

COSO ERM on amerikkalainen riskienhallintastandardi. COSO ERM-mallin mukaisen riskienhallinnan tavoitteena on riskinottohalun ja –kyvyn ja strategian yhdenmukaistaminen: johto huomioi strategiavaihtoehtoja ja niihin liittyviä tavoitteita ja riskienhallinnan keinoja arvioidessaan organisaation riskinottohalun ja –kyvyn. Toisena tavoitteena on toiminnallisten yllätysten ja tappioiden vähentäminen: organisaatio tehostaa valmiuksiaan havaita mahdollisia riskejä ja vastata niihin, jolloin yllätykset sekä niihin liittyvät kustannukset ja menetykset vähenevät. (Alftan ym. 2008, 87.)

Kolmantena tavoitteena on kertautuvien ja organisaationlaajuisten riskien havaitseminen ja hallinta: organisaation toimintaan liittyy erityyppisiä ja organisaation eri osiin kohdistuvia riskejä, joiden samanaikaiseen hallintaan kokonaisvaltainen riskienhallinta antaa mahdollisuuden. Neljäntenä tavoitteena on mahdollisuuksien hyödyntäminen: kattavat riskiarvioinnit tarjoavat johdolle tilaisuuden uusien mahdollisuuksien havaitsemiseen ja hyödyntämiseen. Viidentenä tavoitteena on pääomankäytön tehostaminen: luotettava ja kattava riski-informaatio antaa johdolle mahdollisuuden arvioida paremmin kokonaispääoman tarvetta ja pääoman allokoointia organisaation sisällä. (Alftan ym. 2008, 86 - 87.)

COSO ERM kuutiossa yrityksen tavoitteet on kuvattu pystysuorina riveinä (strategia, toiminta, raportointi ja vaatimustenmukaisuus). Kahdeksana vaakarivinä on esitetty yrityksen johtamisjärjestelmään liittyvät osa-alueet (sisäinen ympäristö, tavoitteiden asettelu, tapahtumien tunnistaminen, riskin arviointi, riskeihin vastaaminen, valvontatoimenpiteet, informaatio ja tiedonkulku sekä seuranta). Nämä osa-alueet ovat kiinteä osa johtamisprosessia ja perustuvat siihen, kuinka organisaatiota johdetaan. Organisaation yksiköt on kuvattu kuution kolmantena ulottuvuutena (tytäryhtiö, liiketoimintayksikkö, toimialayksikkö, koko organisaatio). (COSO ERM 2004.)

COSO ERM riskienhallintamallia voidaankin pitää tunnettuna sen kuutiomaisesta viitekehysmallista. Tavoitteet (se, mihin organisaatio pyrkii) ja organisaation riskienhallinnan osa-alueet (se, mitä tarvitaan tavoitteiden toteuttamiseksi) ovat kuutiossa suorassa suhteessa toisiinsa (COSO-ERM 2004). Kuvassa 4 on esitetty COSO ERM sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan mallin COSO-kuutio.



KUVA 4. Riskienhallinnan osa-alueet ja tavoiteasettelu COSO-ERM –mallin mukaan (COSO-ERM 2004, 4)

Organisaation riskienhallinnan tehokkuuden määrittely perustuu COSO-ERM -mallissa kahdeksan osa-alueen käytettävyyden ja toimivuuden arviointiin. Ne ovat kiinteä osa johtamisprosessia ja perustuvat siihen, kuinka organisaatiota johdetaan. Jotta osa-alueet olisivat käytettävissä ja toimivia, niissä ei saa olla merkittäviä heikkouksia ja riski on suhteutettava organisaation riskinotto-kykyyn ja -halukkuuteen. Jos riskienhallinta on todettu tehokkaaksi jokaisessa neljässä tavoiteluokassa (strategia, toiminta, raportointi, vaatimusten mukaisuus) pystyy organisaation hallitus ja johto kohtuullisella varmuudella tietämään, kuinka hyvin organisaation strategiset ja toiminnalliset tavoitteet ovat toteutumassa, ja että organisaatio raportoi luotettavasti ja että asiaankuuluvia lakeja ja määräyksiä noudatetaan. Organisaation riskienhallintaa ei voida tiukasti määritellä tapahtumaketjuksi, vaan se on monisuuntainen ja toistuva prosessi, jossa lähes kaikki osa-alueet vaikuttavat tai ainakin voivat vaikuttaa toisiinsa. Huomioitavaa on, että näiden kahdeksan osa-alueen toimivuus ei ole samanlaista kaikissa organisaatioissa. Pienissä yrityksissä niiden soveltaminen voi olla epävirallismalla ja joustavammalla pohjalla kuin suuryrityksissä. Vaikka COSO ERM-mallia ei noudatettaisi organisaatiossa kirjaimellisesti, voi riskienhallinta silti olla pienissäkin organisaatioissa tehokasta, kunhan jokainen osa-alue on käytettävissä ja toimiva. (COSO ERM 2004.)

Huomioitavaa on, että organisaation riskienhallinnalla on omat tärkeät etunsa, mutta myös rajoituksensa. Rajoitukset, jotka voivat estää hallitusta ja johtoa saamasta täyttä varmuutta organisaation tavoitteiden saavuttamisesta voivat olla ihmisen päätöksentekokyvyn puutteet, taloudellisen liikkumavaran rajallisuus ja hyötysuhde päätettäessä valvontatoimenpiteistä ja riskeihin vastaamisesta, inhimillisten kömmähdysten (joka-päiväiset erehdykset ja virheet) aiheuttamat häiriöt, mahdollisuus kiertää valvontaa kahden tai useamman ihmisen yhteisvoimin ja organisaation johdon valta kumota riskienhallintaa koskevat päätökset. (COSO-ERM 2004.)

COSO ERM ei kuvaa riskienhallintaa selkeästi etenevänä prosessina vaan kuutiossa esitettyjen komponenttien muodossa. Ideana on, että jokainen komponentti voi vaikuttaa muihin komponentteihin ja kaikki komponentit ovat myös sidoksissa kuutiossa esitettyihin tavoiteluokkiin.

3.2.2 ISO 31000

ISO 31000 on kansainvälinen riskienhallinnan standardi, joka on vahvistettu suomalaisiksi kansalliseksi standardiksi Suomen standardisoimisliitto SFS:n toimesta 10.5.2011. ISO 31000 mukaista standardia voidaan soveltaa koko organisaatioon niin julkiseen kuin yksityiseenkin ja niiden eri alueisiin ja tasoihin, tai yksittäisiin tehtäviin, projekteihin ja toimintoihin minä tahansa ajankohtana. (SFS-ISO 31000: 2009, 1-12.)

Standardissa annetaan yleisluontoisia ohjeita, joita voidaan soveltaa riskienhallintasuunnitelmien ja –puitteiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Standardin päämääränä ei ole kuitenkaan yhtenäistää eri organisaatioiden riskienhallintaa. Standardin ohjeistus perustuu ensinnäkin johdon vahvaan sitoutumiseen, jotta riskienhallintaprosessi voidaan toteuttaa. Ennen kuin riskienhallinnan puitteet voidaan suunnitella ja toteuttaa tulee organisaation toimintaympäristö ymmärtää. Toimintaympäristöllä tarkoitetaan esim. hallintotapaa, strategiaa, resursseja, tietojärjestelmiä, tiedonkulkua ja päätöksentekoprosessia. (SFS-ISO 31000:2009,12.)

ISO 31000 standardin mukaan organisaation riskienhallintapolitiikassa tulisi määritellä riskienhallinnan tavoitteet, vastuut ja velvollisuudet ja määritellä miten riskienhallinnan tasoa mitataan ja miten siitä raportoidaan. ISO 31000 standardin mukaisesti toteutettu ja ylläpidetty riskienhallinta mahdollistaa organisaatiolle muun muassa lisätä tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä, tukee ennakoivaa johtamista, tunnistaa tarpeet tunnistaa riskit ja käsitellä niitä koko organisaatiossa, parantaa mahdollisuuksien ja uhkien tunnistamista, noudattaa organisaatiota koskevia lainsäädännön ja viranomaisten vaatimuksia ja kansainvälisiä normeja, kehittää organisaation hallintotapaa, lisää sidosryhmien luottamusta, luoda luotettavan perustan päätöksenteolle ja suunnittelulle, kehittää hallintakeinoja, kohdentaa ja käyttää resursseja vaikuttavasti riskien käsittelyyn, parantaa operatiivista vaikuttavuutta ja tehokkuutta, parantaa terveyden ja turvallisuuteen liittyvän toiminnan sekä ympäristönsuojelun tasoa. (SFS-ISO 31000:2009, 6.)

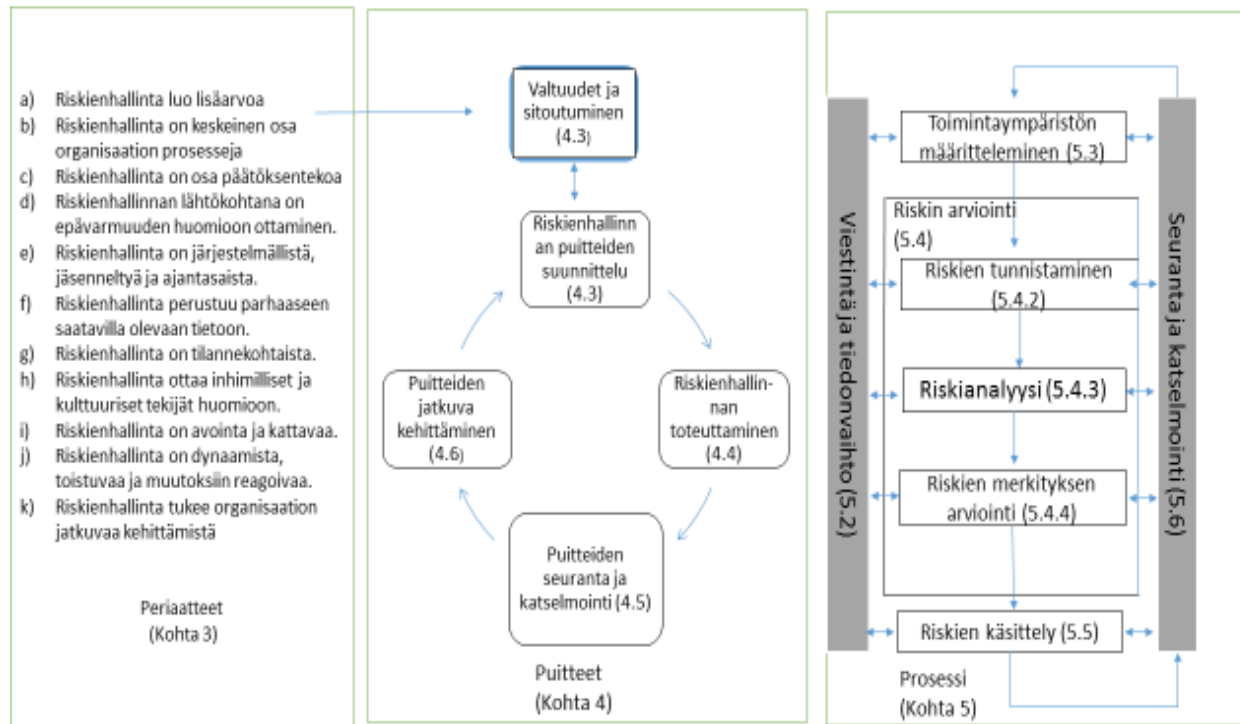
ISO 31000 standardi selventää kaikki riskienhallintaan liittyvät käsitteet, joita standardissa on yhteensä 29 kappaletta. Avattuja riskienhallintaan liittyviä termejä on muun muassa riskienhallintaprosessi, joka standardin mukaisesti on hallintaperiaattei-

den, -menettelyjen ja –käytäntöjen järjestelmällistä soveltamista viestintään ja tiedonvaihtoon sidosryhmien kanssa ja toimintaympäristön määrittelyyn liittyviin toimintoihin sekä riskien tunnistamiseen, analysointiin, arviointiin, käsittelyyn, seurantaan ja katselmointiin.

ISO 31000 standardin tarkoitus on täyttää monien eri sidosryhmien tarpeet. Sidosryhmiä ovat esimerkiksi organisaation riskienhallintapolitiikan kehittämisestä vastaavat henkilöt ja henkilöt, joiden vastuulla on varmistaa, että riskejä hallitaan vaikuttavasti koko organisaatiossa tai tietyllä osa-alueella, projektissa tai toiminnossa. Lisäksi sidosryhmiä voivat olla henkilöt, joiden täytyy arvioida organisaation riskienhallinnan vaikuttavuutta ja sellaisten standardien, oppaiden ja menettelyohjeiden laatijat, joissa määritellään ainakin osittain, kuinka riskejä on hallittava niiden soveltamisalan kattamassa toimintaympäristössä. (SFS-ISO 31000:2009, 8.)

Katteluksen (2014) mukaan kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan ei ole yhtä vastausta, mutta pitää ISO 31000 standardia hyvänä apuvälineenä kokonaisuuden kehittämiseksi.

ISO 31000 standardi sisältää paljon kunnianhimoisia tavoitteita. Esimerkiksi standardin kohdassa 3 esitetään riskienhallinnan periaatteet, joita organisaation olisi noudatettava kaikilla tahoilla, jotta riskienhallinta olisi vaikuttavaa. Kohdassa 3b esitetään, että riskienhallinta on olennainen osa kaikkia organisaation prosesseja (SFS-ISO 31000, 22-24). Mietittäessä esimerkiksi kunnan prosesseja, ei riskienhallintaa ole voitu ajatella kaikkien prosessien suunnittelussa. Sama koskee varmasti myös yrityksen prosesseja. Huomioitava kuitenkin on, että ISO 31000 standardi antaa mahdollisuuden tarvittaessa soveltaa itseään vain organisaation tietyissä osissa. ISO 31000 standardin mukaisen riskienhallinnan periaatteiden, puitteiden ja prosessien väliset suhteet on kuvattu kuvassa 5.



KUVA 5. Riskienhallinnan periaatteiden, puitteiden ja prosessien väliset suhteet (SFS-ISO 31000, 10)

Verrattaessa ISO 31000 standardia COSO ERM-malliin voitaneen todeta, ettei kumpikaan viitekehysistä ei suoranaisesti ohjaa, miten asioita pitäisi tehdä vaan ne pikemminkin ohjaavat mitä kaikkea riskienhallinnassa tulee ottaa huomioon. COSO ERMiä tulee toteuttaa kokonaisvaltaisesti koko organisaatiossa kun taas ISO 31000 standardia voidaan hyödyntää organisaation haluamissa osissa tai koko organisaatiossa. Kummatkin standardit käsittelevät samoja asioita eri tavoin esitettyinä. Marjamäki-Ruuskasen (2013, 34) mukaan suurin ero standardien eri osa-alueiden välillä on, että COSO ERM yhdistää viitekehysten ja prosessin samaan pakettiin kun taas ISO 31000 erottelee viitekehysten ja prosessin toisistaan.

Sekä ISO 31000 standardi ja COSO ERM-malli lähtevät kuitenkin yhteisestä ajatuksesta; johdon sitoutumisesta. Johdon sitoutuminen on ehdoton edellytys riskienhallinnan toteuttamiselle. Ilman johdon sitoutumista ei riskienhallinnalla ole organisaatiossa menestymisen edellytyksiä.

3.3 Riskienhallinnan järjestäminen

Holopaisen ym. (2010) mukaan organisaatiossa on johtaja ja laivassa kapteeni sitä varten, että he ohjaavat tilannetta niin, että liialliset riskit vältetään, kaikki mahdollisuudet käytetään hyväksi ja näin tavoitteet saavutetaan. Organisaatioiden johtamisen perustehtävä on riskienhallinta. Organisaatioiden hallitukset vastaavat siitä, että organisaatiossa on riskienhallintajärjestelmä. Vastuu riskienhallintajärjestelmän suunnittelemisesta, sen käytännön toteutuksesta ja siitä raportoinnista on yrityksen johdolla. Riskienhallinta on prosessi, johon osallisena koko organisaation henkilöstö.

Suomen Riskienhallintayhdistyksen (2014) mukaan riskienhallinta on tilanteiden arviointia, suunnittelua ja käytännön tekoa. Yleisesti ottaen organisaation jokaisella henkilöllä on oma osallisuus riskienhallinnassa. Parhailtaan riskienhallinta voi olla ennakkoivaa, tietoista, suunnitelmallista ja järjestelmällistä. Kun organisaation riskienhallinta on kunnossa, jokainen hyötyy siitä. Riskienhallinnan myötä vuorovaikutus lisääntyy johdon ja henkilöstön välillä. Vuorovaikutus puolestaan tuo voimaa yrityksen ja kunnan toimintaan.

Porokka-Maunukselan ym. (2004, 50) mukaan kunnan toiminnassa kohdataan riskejä, joilla voi olla vaikutusta kunnan menestykseen ja siksi riskienhallinta tulisi liittää kunnan kokonaissuunnitteluun. Riskienhallinnan toimenpiteet tulisi kohdistaa niihin riskeihin joiden toteutuminen on kaikkein todennäköisintä ja vaikutus merkittävä. Kunnissa riskienhallinnalla onkin tarkoitus herättää yleinen riskitietoisuus ja laatia riskien kartoituksen kautta kokonaisvaltainen riskienhallintapolitiikka (Enberg, 2002, 8).

Myös kuntien hallinnossa riskienhallinta on olennainen osa johtamista. Kunnalle asetettujen tavoitteiden toteutumisen uhkana olevat riskit saadaan samaan tavoitteellisen suunnittelun piiriin riskienhallinnan avulla. Kunnan ottaessa riskienhallinnan mukaan osaksi muita toimintoja on tavoitteena riskeiltä suojautuminen. Riskeiltä suojautumiseksi kunnissa mietitäänkin ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä, keskitetään resursseja ja selvitetään sisäisiä vastuukysymyksiä. (Enberg, 2002, 8.)

Riskienhallinnan järjestäminen on siis johdon vastuulle kuuluva tehtävä organisaatiosta riippumatta. Riskienhallinnan toimintatavan määrittelylle tyypillistä on, että se ulot-

tuu kaikkeen organisaation toimintaan käsittäen myös koko henkilöstön toiminnan. Riskienhallinta kuuluu olennaisena osana jokaisen organisaation työntekijän työhön. Lisäksi se on suunnitelmallista ja ennen kaikkea jatkuvaa toimintaa. Riskienhallinnan tulee olla myös osana normaalia raportointia (esim. kunnan osavuosikatsaukset). Huomioitavaa on, että riskienhallinnan toimintatavan tulee olla sellaista, että se mahdollistaa riskin ottamisen hyödyntäen sitä hallitusti.

3.4 Riskienhallintaprosessi

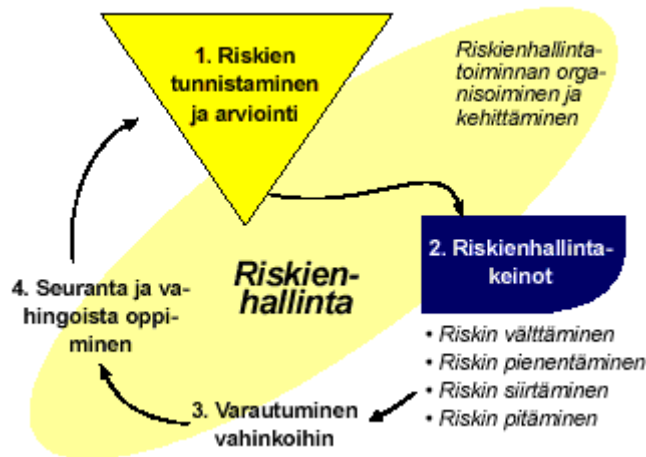
Kuuselan & Ollikaisen (2005, 126, 156) mukaan toimiva riskienhallinta etenee vaiheittain prosessina ja on näin ollen suunnitelmallista. Kokonaisvaltaiseen riskienhallinnan prosessiin vaikuttavat yhtiön hallitus, johto ja työntekijät. Riskienhallintaa toteutetaan kaikissa strategia- ja suunnitteluprosesseissa ja se on kehitetty tunnistamaan niitä seikkoja, jotka voivat vaikuttaa yhtiöön ja hallitsemaan riskejä määritellyn riskinottohalun piirissä, jotta yhtiön tavoitteiden saavuttaminen olisi riittävän luotettavalla pohjalla.

Harrington & Niehaus (2003, 8 - 9) tarkastelevat riskienhallintaa viisivaiheisena prosessina. Prosessin vaiheet ovat; 1) merkittävien riskien tunnistaminen, 2) riskien todennäköisyyden ja vakavuuden arviointi, 3) riskienhallintamenetelmien kehittäminen ja sopivien menetelmien valinta, 4) riskienhallintapäätökset ja 5) toteutettujen riskienhallintaratkaisujen arviointi.

Suomen Riskienhallintayhdistyksen (2014) mukaan riskienhallintaprosessi koostuu nimensäkin mukaisesti monesta eri päävaiheesta. Prosessin ensimmäisessä vaiheessa riskit on tunnistettava ja arvioitava. Tämän jälkeen suunnitellaan riskin hallitsemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Kolmannessa vaiheessa suunnitellaan miten riskin toteutuessa toimitaan ja miten vahingoista toivutaan. Viimeisessä vaiheessa tilannetta ja toimenpiteiden vaikutusta seurataan sekä tarvittaessa raportoidaan ylimmälle johdolle riskitilanteesta. Parhaassa tapauksessa toteutuneesta riskitilanteesta myös opitaan.

Riskien hallintaprosessi voidaankin yksinkertaistaa seuraavasti; tunnistetaan riskit, arvioidaan riskien suuruus ja priorisoidaan riskit, määritellään hallintatoimenpiteet, toteutetaan hallintatoimenpiteitä, seurataan hallintatoimenpiteiden toteuttamista ja raportoidaan prosessin toteutumista johdolle.

Riskienhallintaprosessi on kuvattu kuvassa 6.



KUVA 6. Riskienhallintaprosessi (Suomen Riskienhallintayhdistys 2015)

3.4.1 Riskien tunnistaminen

Riskin hallinta edellyttää riskin havaitsemista, sillä vain tunnistettuun riskiin voidaan varautua. (Juvonen ym. 2005, 25.) Riskien tunnistaminen on riskienhallintaprosessin ensimmäinen vaihe. Tunnistamisessa tulee määritellä, miten yksityiskohtaista riskien tunnistamista organisaatiossa on tarkoituksen mukaisesta tehdä. Ensimmäisissä riskikartoituksissa voidaanakin esimerkin omaisesti tunnistaa pieniä riskejä, jotka voidaan myöhemmin poistaa. Pienten ja mahdollisesti merkityksettömien riskien tunnistaminen voi toimia kuitenkin esimerkkinä toimintatavan oppimisessa.

ISO 31000 standardin mukaan organisaation olisi tunnistettava riskin lähteet, vaikutusalueet, tapahtumat (mukaan lukien olosuhteiden muutokset) ja niiden syyt sekä muut seuraukset. Standardin mukaan riskien tunnistamisen vaiheen tavoitteena on luoda kattava luettelo riskeistä niiden tapahtumien perusteella, jotka voivat mahdollistaa tai estää tavoitteiden saavuttamisen tai myös parantaa, haitata, nopeuttaa tai viivästyttää sitä. On tärkeää tunnistaa riskit, jotka liittyvät jonkin mahdollisuuden hyödyntämättä jättämiseen. Riski, jota ei tunnisteta tässä vaiheessa jää pois myös myöhemmistä analyyseissä ja siksi onkin erittäin tärkeää tunnistaa riskit mahdollisimman kattavasti.

Riskien tunnistamisessa vaaran mahdollisuudet pyritään havaitsemaan, etsimään niiden syyt ja arvioimaan niistä aiheutuvat seuraukset (Juvonen ym. 2008, 25). Riskejä tunnustetaan ja arvioidaan systemaattisissa riskikartoituksissa. Itsearviointi on yleisesti käytetty kartoitusmenetelmä. Se voidaan toteuttaa helposti esim. aivoriihimäisenä workshop-työskentelynä, haastatteluin tai erilaisten kyselyjen avulla. Riskikartoitusten päämääränä on tunnistaa tavoitteiden saavuttamista uhkaavia riskejä sekä myös mahdollisuuksia edistää tavoitteiden toteutumista. (Alftan ym. 2008, 81 – 82.)

Juvosen ym. (2005, 24) mukaan yritysten tarpeisiin on kehitetty erilaisia kysymyssarjoja, joiden avulla keskeiset riskit voidaan kartoittaa. Olemassa on lukematon joukko riskien tunnistamis- ja analysointitekniikoita kuten esimerkiksi PK-HAAVA. PK-HAAVA antaa karkean kuvan yrityksen haavoittuvuudesta. Haavoittuvuusanalyysissä analysoidaan riskejä, jotka liittyvät yrityksen henkilöihin, ominaisuuteen, talouteen, toiminnan organisointiin, sidosryhmiin ja toimintaedellytyksiin.

Analyysimenetelmiä on siis olemassa runsaasti ja monet niistä ovat keskittyneet tiettyjen riskien kartoittamisen avuksi. Vaaroja kartoitettavia menetelmiä ovat mm. POA eli potentiaalisten ongelmien analyysi ja SARA eli satunnaispäästöjen riskianalyysi. Riskejä voidaan tunnistaa myös yksityiskohtaisemmissa kohteissa, jolloin avuksi voivat tulla poikkeamatarkastelu HAZOP tai työn turvallisuusanalyysi TTA. Huomioitavaa on, että osa menetelmistä vaatii vetäjäkseen menetelmän tuntevan asiantuntija, mutta monet olemassa olevista menetelmistä ovat käyttöönottavissa itseopiskellen. Tämä tulee kysymykseen etenkin silloin, kun menetelmän valintaan vaikuttaa käytössä olevat rahat ja henkilöt, sekä tekemiseen varattu aika. (Suomen Kuntaliitto 2002, 18.)

Alftanin ym. (2008, 82) mukaan riskien tunnistamisessa voidaan käyttää apuna esimerkiksi organisaation liiketoimintaa vastaavaksi räätälöityä mallia, joka helpottaa liiketoiminnan osa-alueiden ja prosessien sekä riskilähteiden hahmottamista. Riskit voivat liittyä organisaation prosesseihin. Jokaiseen KPMG:n liiketoimintaosioon (markkinat, strategisen johtamisen prosessi, yhteistyökumppanit ym.) sisältyy riskejä, jotka voivat vaikuttaa negatiivisesti liiketoimintaosiolle määriteltyjen tavoitteiden toteutumiseen. Nämä riskit tulee tunnistaa, jotta toiminta voidaan turvata paremmin. Huomioon tulee ottaa myös ulkoiset tekijät, kuten esimerkiksi muutokset lainsäädännössä tai taloussuhdanteet, jotka vaikuttavat organisaation riskiasemaan.

Kuvassa 7 on esitetty KPMG:n käyttämä malli, jossa organisaation prosessit on jaettu strategisen johtamisen prosesseihin sekä ydin- ja tukiprosesseihin.



KUVA 7. KPMG:n liiketoimintamalli (Alftan ym. 2008, 82)

Rautasen (2011, 19) mukaan riskianalyseissa ja kartoituksissa ei panosteta riittävästi aineettoman pääoman riskianalyseihin, vaan toiminta keskittyy helposti vain omaisuuden ja toiminnan riskeihin. Aineettoman pääoman riskeinä voidaan pitää esim. henkilöriskejä.

Riskikartoituksissa tulisikin pystyä tunnistamaan riskejä mahdollisimman kattavasti. Jotta riskien tunnistaminen olisi mahdollisimman kattavaa, tulee riskientunnistamisryhmän koostua organisaation eri toimintojen asiantuntijoista, tämä käy hyvin esiin kuvassa 8 esitetystä KPMG:n liiketoimintamallista. Suurissa organisaatioissa riskejä tulee pystyä tunnistamaan mahdollisimman lähellä toimintaa, esim. yksikkökohtaisesti. Tämä voi tarkoittaa monia eri työryhmiä, joiden työskentelyn perusteella riskien tunnistaminen on mahdollisuus saada organisaatiotasolla laajamittaiseksi.

3.4.2 Riskien arviointi

Kun riskit on tunnistettu, on vuorossa riskien arviointi. Tätä riskien tunnistamis- ja arviointiprosessia voidaan kutsua termillä riskianalyysi (Juvonen ym. 2008, 25). Riskien arviointi tarkoittaa riskin toteutumisen todennäköisyyden ja vaikutuksen arviointia. Ennen riskin suuruuden arviointia määritellään ensin ns. bruttoriski, eli riskin to-

dennäköisyys ilman riskinhallintakeinoja (Alfan ym. 2008, 81 - 82). Myös COSO ERM menetelmän mukaan riskit arvioidaan bruttoriskeinä sekä jäännösriskeinä. Jäännösriskillä tarkoitetaan riskin käsittelyn jälkeen jäljellä jäävää riskiä.

Riskianalyysi on riskienhallinnan tärkein yksittäinen osa. Se on tärkeä suunnittelun, ennustamisen, ymmärtämisen ja epätietoisuuden käsittelyn työkalu. Riskin mittaaminen muodostaa välttämättömän perustan mm. katastrofien torjunnalle, riskipolitiikan määrittelylle ja toteutukselle, riskien seurannalle ja pääomatarpeen laskemiselle. Riskianalyysin lähtökohtana on, että kullekin riskille määritellään suurin mahdollinen vahinko. (Juvonen ym. 2005, 26.)

Juvosen ym. (2005, 26) mukaan on yleistä, että yrityksen riskejä analysoitaessa tarkastellaan vain yrityksen omissa toimitiloissa esiintyvät vahinkomahdollisuudet, kuten palo- ja rikkoutumisriskit. Huomioitava on, että yritys on pitkän tuotantoketjun yksi osa ja sen toiminnalle vahinkoa voivat aiheuttaa vaikka sähkökatko tai viivästys raaka-aineiden toimittamisessa.

Suomen Riskienhallintayhdistyksen (2014) mukaan riskin suuruuteen vaikuttaa riskin vakavuus ja todennäköisyys, jotka riskien arvioinnissa tulee arvioida. Kun riskejä ryhdytään tunnistamaan, löytyy niitä yleensä niin paljon, että kaikkien hallinta samanaikaisesti voi olla mahdotonta. Tämän vuoksi riskit tuleekin priorisoida, eli määritellä riskeistä suurimmat, jotka tarvitsevat kiireesti reagointia. Priorisoinnin avuksi on olemassa erilaisia riskitaulukoita. Kuvassa 8 on esitetty Suomen Riskienhallintayhdistyksen riskitaulukko, jonka avulla riskin vaikutukset on helppo arvioida.

TAPAHTUMAN TODENNÄKÖISYYS	TAPAHTUMAN SEURAUKSET		
	VÄHÄISET	HAITALLISET	VAKAVAT
EPÄTODENNÄKÖINEN	1. MERKITYKSETÖN RISKI	2. VÄHÄINEN RISKI	3. KOHTALAINEN RISKI
MAHDOLLINEN	2. VÄHÄINEN RISKI	3. KOHTALAINEN RISKI	4. MERKITTÄVÄ RISKI
TODENNÄKÖINEN	3. KOHTALAINEN RISKI	4. MERKITTÄVÄ RISKI	5. SIETÄMÄTÖN RISKI

KUVA 8. Riskitaulukko (Suomen Riskienhallintayhdistys, 2015)

Kuvassa 8 esitettyssä riskitaulukossa tapahtuman todennäköisyydellä ja seurauksilla on kolme eri tasoa. Tapahtumien todennäköisyyden tasot ovat epätodennäköinen, mah-

dollinen ja todennäköinen. Tapahtuman seurauksen tasoja ovat vähäiset, haitalliset ja vakavat. Ensin arvioidaan riskin tapahtuman todennäköisyys eli onko riskin toteutuminen epätodennäköistä, mahdollista vai todennäköistä. Tämän jälkeen arvioidaan onko riskin toteuduttua seuraus vähäinen, haitallinen vai vakava. Riski on valittujen tasojen leikkauspisteessä olevan arvon suuruinen. Mikäli arvioitavana olisi vaikka tulipalon todennäköisyys kaupungintalolla voitaisiin tapahtuman todennäköisyydeksi valita epätodennäköinen, mutta toteutuessaan seuraukset olisivat vakavat. Näin arvioituna riski saisi arvion 3, todennäköinen.

Juvosen ym. (2005, 28) mukaan riskin todennäköisyyden ja vakavuuden arviointi ei vielä riitä. Riskin merkittävyyttä selvittäessä, tulee riskin vakavuutta painottaa, koska sillä on suora vaikutus toiminnan jatkuvuuteen. Riskin vakavuutta painottamalla, voidaan kiinnittää huomiota merkittävimpiin uhkiin. Kun nämä uhat ovat hallinnassa, voidaan lähteä kehittämään organisaation kannattavuutta ja toimivuutta alentamalla pienempien riskien todennäköisyyttä.

Ennakkoluuloton asenne on hyvä lähtökohta riskientunnistamiselle. Riskejä arvioitaessa itsearviointiin tuleekin olla riippumattomaa, jotta arviointi onnistuu. Itsearviointissa voidaan sortua vähättelemään oman vastualueen riskejä ja mahdollisesti ottamaan enemmän kantaa niihin esiin tuleviin riskeihin, jotka eivät sisälly omaan vastualueeseen (Suomen Riskienhallintayhdistys 2014). Suomen riskienhallintayhdistyksen riskitaulu tuo hyvän pohjan arvioinnille. Riskitaulu tuo hyvin esiin ne riskit, mitkä organisaation tulee heti poistaa ja osoittaa myös mitä riskejä organisaation on hyvä seurata.

3.4.3 Riskien luokittelu

Suomen riskienhallintayhdistysliiton (2014) mukaan riskejä luokitellaan, jotta niiden tunnistaminen ja hallinta olisi helpompaa. Riskejä jaetaan niiden luonteen sekä myös sen mukaan, mihin yrityksen toimintaan ne vaikuttavat. Huomioitavaa kuitenkin on, että moni tunnistettu riski voi kuulua samanaikaisesti useampaan eri riskiluokkaan. Suomen riskienhallintayhdistysliitto jakaa riskit kolmeen eri luokkaan; taloudellisiin riskeihin, vahinkoriskeihin ja toiminnallisiin riskeihin.

Suomen riskienhallintayhdistys (2014) jakaa taloudelliset riskit edelleen liikeriskeihin, sopimus- ja vastuuriskeihin sekä sukupolvenvaihdokseen liittyviin riskeihin. Liikeriskeillä tarkoitetaan henkilöstöön, markkinointiin, kysyntään, tuotantoon ja kustannuksiin liittyviä riskejä. Liikeriskinä voidaan pitää esim. asiakkaan maksuhäiriötä, joka aiheuttaa yritykselle luottotappiota. Sopimus- ja vastuuriskit liittyvät yleisesti yrityksen tekemiin sopimuksiin esimerkiksi asiakkaiden ja toimittajien kanssa. Jotta yritys voi välttää nämä riskit, tulee sillä olla hyvä osaaminen sopimusten laatimisessa. Sopimuksiin voidaan kirjata vastuut ja velvollisuudet hyvinkin tarkkaan ja tällöin yritys voi vähentää riskejä huomattavasti. Sopimuksiin liittyvät asiat yleensä horjuttavat yrityksen toimintaa ja taloutta. Näitä asioita voivat olla esimerkiksi sopimussakot, vahingonkorvaukset, erimielisyydet, viivästyskorot ja saamatta jääneet tuotot, jotka horjuttavat yrityksen toimintaa.

Rautasen (2011, 76) mukaan riskienhallintasuunnitelmaa päivittäessä tulee huomioida seuraavat yhdeksän asiaa; johtoon ja esimiehiin liittyvät riskit, henkilöstöriskit, valta- ja vastuuriskit, toimintariskit, resurssiriskit, it- ja järjestelmäriskit, suunnitteluriskit, osaamisen riskit sekä kytkös- ja riippuvuusriskit.

Juvosen ym. (2005, 16) mukaan riskejä on karkeasti ottaen kahdenlaisia; riskejä, joiden varalta voi ottaa vakuutuksen ja riskejä, joiden varalta ei voi ottaa vakuutusta. Vakuutettavilla riskeillä viitataan tapahtumiin, jotka ovat luonteeltaan toistuvia ja ennustettavia kun taas ei-vakuutettavat riskit ovat ainukertaisia tapahtumia, joita ei voida ennustaa ja jotka usein ovat subjektiivisesti todettavissa.

Juvosen ym. (2005, 16 - 17) mukaan useissa kotimaisissa riskienhallintaa käsittelevissä kirjoissa riskit jaetaan vahinkoriskeihin ja liikeriskeihin. Tämä jako myötäilee toteamusta vakuutettavista ja ei vakuutettavista riskejä. Lisäksi liiketoimintariskien profiilikartassa tulisi ottaa huomioon kannattavuuteen ja rahoitukseen liittyvät riskit, valmistukseen ja tuotantopolitiikkaan liittyvät riskit, kilpailutilanteen ja markkinointimahdollisuuksien muutokset, henkilöstövoimavarojen käyttöön liittyvät riskit, liikesuhteisiin liittyvät riskit, yhteiskunnalliset muutokset ja muut toimialasta johtuvat erityistekijät.

Kuusela & Ollikainen (2005, 33) luokittelevat riskejä kolmeen eri kategoriaan; dynaamisiin, staattisiin ja puhtaisiin riskeihin. Dynaamisia riskejä kutsutaan myös spe-

kulatiivisiksi riskeiksi, koska toimija voi itse vaikuttaa riskinottomäärään eikä näitä riskejä voi yleensä siirtää muiden kannettaviksi. Dynaamisten riskien luonteeseen kuuluu, että ne muuttuvat suhdanteiden ja olosuhteiden mukaan. Dynaaminen riski voidaan luokitella myös liikeriskiksi.

Staattinen eli vakuutusriski on yrityksen tai yksilön tahdosta riippumatonta. Staattisia riskejä kutsutaan myös puhtaiksi riskeiksi siksi, että se liittyy tilanteeseen, jossa vaihtoehtoina ovat vain tilanteen säilyminen ennallaan tai menettämisen mahdollisuus. Puhtaat riskit voidaan jakaa edelleen henkilöihin tai omaisuuteen kohdistuviin sekä vastuu ja riippuvuusriskeihin. Henkilökohtaisia riskejä ovat esimerkiksi äkillinen kuolema, sairaus, työkyvyttömyys ja työttömyys. Omaisuusriskillä tarkoitetaan omaisuuden menettämisen uhkaa ja sen mukana tuomia seurausvaikutuksia. Vastuuriskillä tarkoitetaan vahingonkorvausvelvollisuutta suhteessa kolmanteen osapuoleen. Riippuvuusriskillä puolestaan tarkoitetaan toisen osapuolen sitoutumisen toteutumattomuutta, joka on omiaan aiheuttamaan esimerkiksi omalle yritykselle taloudellisia menetyksiä. (Kuusela & Ollikainen 2005, 33 – 34.)

Riskejä jaetaan useisiin eri pääryhmiin. Pääryhmien alla voi olla vielä ns. alaryhmiä joiden avulla riskejä voidaan luokitella vielä tarkemmin. Organisaatiot voivat itse päättää millainen riskiluokittelu on juuri heidän tarpeisiinsa sopiva.

3.4.4 Riskien hallintamenettelyiden määrittely

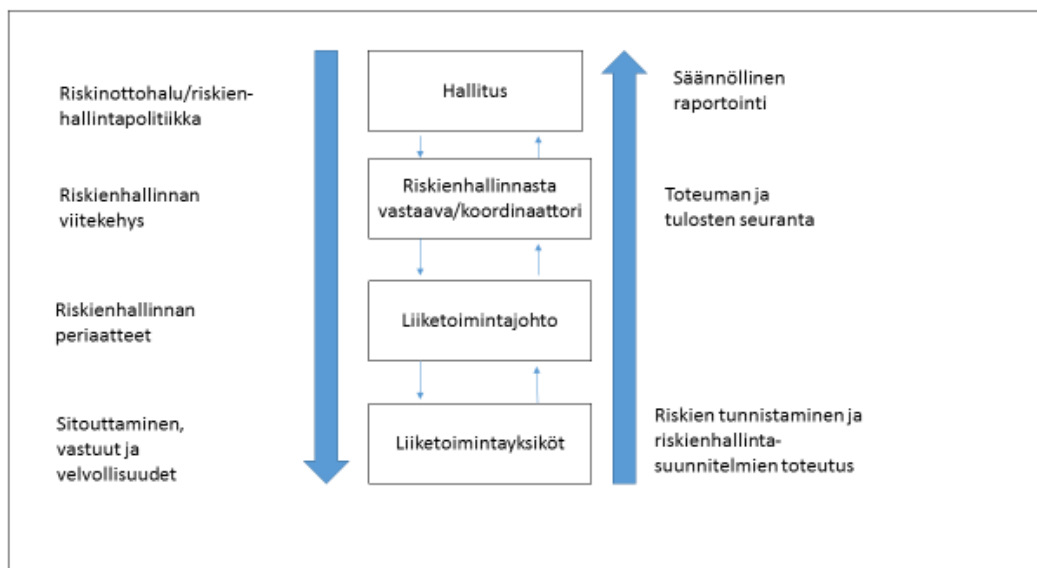
Juvosen ym. (2008, 32) mukaan vahinkotapahtuman todennäköisyyden tai seurausten pienentämiseen tähtää riskin pienentäminen. Menetelminä voi olla esimerkiksi henkilöstön koulutus tai erilaiset varautumissuunnitelmat. Riskien pienentäminen tulee kyseeseen silloin kun riskiä ei voida välttää tai siirtää. Riskien pienentämistä pidetäänkin yhtenä merkittävimpana riskienhallinnan keinona.

Suomisen (2000, 76 - 79) mukaan tavanomaisia riskienhallintakeinoja ovat riskin välttäminen, riskin pienentäminen, riskin jakaminen, riskin siirtäminen ja riskin ottaminen. Hallintakeinojen ”äitinä” voidaan kuitenkin pitää riskin välttämistä. Syvällisimpänä riskienhallintakeinona erotetaan toisinaan myös mahdollisuus riskin poistamiseen. Poistamisen edellytyksenä onkin, että riskin aiheuttanut syy on mahdollista poistaa kokonaan esimerkiksi luopumalla riskialttiista toiminnasta tai riskialttiin materiaa-

lin käytöstä. Riskejä välttääkseen yritys voi siirtyä esimerkiksi käyttämään riskittömmämpiä raaka-aineita, turvautuu kokeneempaan henkilöstöön tai muuttaa tuotantoprosessia. Käytännössä riskin välttääkseen yritys pyrkii toimimaan jatkossa huolellisimmin tai varovaisemmin. (Suominen 2000, 80.)

Kuuselan & Ollikaisen (2005, 129) mukaan riskienhallinnan vastuun tulee organisaatiossa olla tarpeeksi ylhäällä, ja riskienhallinnan toiminnon kehittämistä vastaavalla henkilöllä pitäisi olla tarpeeksi asiantuntemusta ja valtaa viedä kehittämiseen liittyviä asioita eteenpäin organisaatiossa. Moni suomalainen suuryritys onkin nimennyt itselleen riskienhallintajohtajan, joka yleisimmin raportoi suoraan toimitus- tai talousjohtajalle. Myös Aftan ym. (2008, 85.) ovat samaa mieltä siitä, että organisaation ylimmällä johdolla on ensisijainen vastuu riskienhallinnan järjestämisestä ja johtamisesta. Samoin riskienhallinnasta vastaavien elinten ja henkilöiden tehtäviin kuuluu koordinoida organisaation toimintojen riskienhallintaa sekä ohjata ja valvoa organisaation sisäisiä ja ulkoisia riskienhallinnan resursseja.

Riskienhallintajohtajan tai riskienhallinnan koordinoinnista vastaavan johtajan rooliin kuuluukin vastata riskienhallinnan viitekehyksen kehittämisestä ja käyttöönotosta. Riskienhallinnan strategiasta ja periaatteista sekä toteutumisen seurannasta vastaa yrityksen liiketoimintajohto. Riskienhallinnan toteuttamisen organisoinnista ja henkilöstön sitouttamisesta omalla alueellaan vastaa liiketoimintayksiköiden johto. (Kuusela ja Ollikainen (2005, 130). Johdon rooli riskienhallinnassa on kuvattu kuvassa 9.



KUVA 9. Johdon rooli riskienhallinnassa (Kuusela & Ollikainen 2005, 131)

Normaali arkinen riskienhallinta perustuu yrityksissä terveen järjen käyttöön ja yksinkertaisiin, hyväksi havaittuihin ratkaisuihin. Sen sijaan erikoisuuksia tavoittelevalla keikailulla saavutetaan harvoin hyviä tuloksia. Riskienhallinta ei toimi riittävän tehokkaasti, jos se jätetään pelkästään riskienhallinnan ammattilaisten hoidettavaksi. Jotta riskienhallinta olisi tehokasta, tulee sen toimia yrityksen liikkeenjohtojärjestelmään integroituna osana. (Suominen 2000, 26 – 27.)

Riskienhallintaratkaisuja tehdessään yritys joutuu pohtimaan millaisen suojan riskienhallintatoimet antavat ja mitä ne maksavat. Pienissä yrityksissä ei erillistä riskienhallintatoimintaa juurikaan tarvita vaan nämä asiat hoidetaan luontevasti muiden tehtävien yhteydessä korostamatta niiden riskienhallintaluonnetta. Riskienhallinnan keinoja tarkastellaan kirjallisuudessa yleensä niin, että keinovalikoiman laatija esittää oman luettelonsa tai joukon toimintatapoja, joita soveltamalla riskienhallintaa käytännössä toteutetaan. (Suominen 2000, 75 - 76.)

Suomisen (2000, 79) mukaan Harrington ja Niehaus (1999) ovat todenneet, että riskienhallinnan peruskeinoja ovat riskien kontrollointi, rahoitus sekä sisäinen riskien pienentäminen (internal risk reduction). Muun muassa tehokkaan tietojärjestelmän, markkinatutkimusten ja suhdanne-ennusteiden avulla yritys pystyy hankkimaan tarkkoja ennusteita uhkaamassa olevista riskeistä. Suomisen (2000, 79) mukaan kuitenkin hallintakeinojen äitinä voidaan pitää riskin välttämistä. Tämä lienee kuitenkin on useimmiten mahdotonta.

Rautasen (2011, 19) mukaan riskikartoituksissa ja riski-inventaareissa törmää usein tilanteeseen, jossa todellinen vastuunkantaja ei tiedosta laisinkaan olevansa riskeistä vastuussa vahingon sattuessa. Tarling (2014) toteaa, että riskien hallintatoimenpiteiden toteuttamiselle on syytä asettaa vain yksi vastuuhenkilö. Riskien hallinnassa vastuun jakaminen ei ole kannattavaa. Tällöin lopputulemana voi olla, että koira kuolee janoon, kun kaikkien piti juottaa koira, mutta kukaan ei sitä tehnyt.

ISO 31000 standardin mukaan organisaation olisi varmistettava, että organisaatiossa on määritellyt vastuut ja velvollisuudet, valtuudet sekä riittävä osaamisen riskienhallintaan, kuten riskienhallintaprosessin toteuttamiseen ja ylläpitämiseen sekä mahdol-

listen hallintakeinojen riittävyyden, vaikuttavuuden ja tehokkuuden varmistamiseen. Tätä voidaan edesauttaa

- määrittelemällä riskin omistajat, joilla on vastuu riskien hallinnasta ja valtuudet siihen
- määrittelemällä henkilöt, jotka ovat vastuussa riskienhallinnan puitteiden kehittamisestä, toteuttamisesta ja ylläpidosta
- määrittelemällä muut organisaation eri tasoilla olevien henkilöiden vastuut riskienhallintaprosessissa
- luomalla toiminnan tason mittaamisen, ulkoisen tai sisäisen raportoinnin ja laajentamisen prosessit
- varmistamalla, että käytössä on riittäviä kannustamia

ISO 31000 standardin mukaan riskienhallinnan olisi oltava osa etenkin toimintaperiaatteiden kehittämistä, liiketoimintasuunnittelua, strategista suunnittelua, katselmuksia ja muutoksenhaallintaprosesseja. Lisäksi organisaation olisi kohdennettava riskienhallintaan muun muassa tarvittavat resurssit ja otettava tässä huomioon ihmiset ja heidän taidot, kokemus ja pätevyys.

Alftanin ym. (2008, 83) mukaan organisaation johdon tulee valita keinot tunnistettujen merkittävien riskien hallitsemiseksi. Riskienhallinnan vaihtoehtoja tavallisesti ovat riskin vähentäminen (esim. hajauttamalla tai jakamalla), riskin siirtäminen (esim. vakuuttamalla), riskin välttäminen ja riskin hyväksyminen. Jos jollain organisaatiossa tunnistetulla riskillä on liian korkea todennäköisyys tai suuri vaikutus, tulee johdon arvioida ja kartoittaa tämän riskin hallintakeinot uudelleen. Tehostettujen hallintakeinojen avulla riski saadaan siirretyksi hyväksyttävälle tasolle organisaatiossa.

3.4.5 Riskien seuranta ja niistä raportointi

Riskienhallinnan tulisi olla jatkuvaa tietoista toimintaa. Tämä edellyttää havaittujen ja hallittujen riskien systemaattista ja säännöllistä tarkkailua. Riskien seurannalla yritys voi varmistua siitä, että se hallitsee riskinsä myös vastaisuudessa. Riskien seurannan yhtenä tarkoituksena on myös arvioida jo tunnistettujen riskien todennäköisyyttä ja vakavuutta. Ajan kuluessa riskin todennäköisyys ja suuruus voivat muuttua, jolloin joudutaankin arvioimaan riskienhallinnan taso ja sen hallitsemiseen käytetyt keinot uudelleen. Yrityksen tulisi analysoida riskit vähintään kerran vuodessa. Yhtenä mah-

dollisuutena riskien tarkkailun vastuuttamiseen on perustaa yritykseen ryhmä, jonka vastuulle riskein tarkkailu annetaan. (Juvonen ym. 2008, 30 – 31.)

Huono seuranta pilaa organisaation strategian ja tavoitteiden toteutumisen ja sillä on taipumus edesauttaa vahinkojen syntymistä. Käytännön riskienhallinnassa törmää seurannan, mittaamisen ja mittareiden valintaan liittyvään vaikeuteen. Hyvät riskienhallinnan mittarit löytyvät jo käytössä olevista taloudellista tunnusluvuista, joilla voi mitata, seurata ja arvioida myös riskejä. Mittareita valittaessa huomiota tulee kiinnittää riskimittareiden selkeyteen, ymmärrettävyyteen ja helppolukuisuuteen. Mittareiden tulee olla sellaisia, että niillä voidaan mitata menestymisen esteitä ja uhkia. Tällöin mittariarvon tulee olla sellainen, että se pakottaa tekemään päätöksiä ja parantaa niiden laatua. Mittarivalinnoissa kannattaa myös muistaa mikä on mittarien kautta saadun riskitiedon arvo ja viesti liiketoiminnalle. Lisäksi mittareiden on tuettava organisaation tavoitteiden saavuttamista. (Rautanen, 2011, 134 – 136.)

Tunnistetuista riskeistä muodostetaan riskirekisteri sen jälkeen kun niiden todennäköisyys ja vaikutukset on arvioitu. Tarkoitukseen soveltuvia ohjelmistoja on markkinoilla tarjolla, mutta useat organisaatiot aloittavat esimerkiksi itse laadituilla taulukkolaskennan sovelluksilla. Tärkeintä rekisterissä on, että sitä on helppo ylläpitää ja päivittää ja sen käyttö on systemaattista ja selkeää. Riskirekisteri toimii myös pohjana riskeistä raportoinnille. (Kuusela & Ollikainen. 2005, 137.)

Kuntaliiton (2013, 8) mukaan kunnan riskienhallinnan tuloksellisuutta voidaan seurata talousarviovuoden aikana esimerkiksi osavuosikatsauksissa tai osassa niitä. Kuntalain 69 §:n mukaan kunnanhallituksen tulee raportoida toimintakertomuksessa riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Lisäksi tilinpäätöstä ja toimintakertomusta koskevan kuntajaoston yleisohjeen mukaan toimintakertomuksessa tulee antaa selvitys konsernivalvonnasta ja merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Kunnanhallituksen raportointi toimintakertomuksessa perustuu valvontavastuussa olevien toimielinten selontekoon riskienhallinnan järjestämisestä, valvonnassa havaituista puutteista ja toimenpiteistä niiden korjaamiseksi sekä keskeisimmistä riskeistä. Selonteon tulee pohjautua dokumentoituun tietoon.

Säännöllinen raportointi sisäisille sidosryhmille, kuten organisaation hallitukselle tai johtoryhmälle koetaan kehittämisen arvoisena asiana, vaikka suurin osa organisaat-

tioista raportoi keskeisistä riskeistä lähinnä vain tarvittaessa. Useassa organisaatiossa pohditaan sisäisen riskiraportoinnin yhdenmukaistamista ja tuottamista ylimmän johdon käyttöön esimerkiksi kuukausittain ja hallituksen käyttöön päätöksenteon tueksi esimerkiksi neljännesvuosittain. (Kuusela & Ollikainen, 2005, 141.)

4 KUNTAORGANISAATIO

Kuntien riskienhallinta eroaa yritysten riskienhallinnasta toiminnan erilaisuuden myötä. Kuntien olemassaolon tarkoituksena on tuottaa palveluita asukkailleen kun taas yritystoiminnan tarkoitus on aina tuottaa voittoa omistajilleen. Kunta rahoittaa toimintansa pääosin asukkailta ja yrityksiltä kerättävillä veroilla sekä valtionosuuksilla. Lisäksi kunta kerää tuottamistaan palveluista asiakasmaksuja tavoittelematta kuitenkaan taloudellista voittoa.

Tässä luvussa käydään läpi kunnalle asetettuja velvollisuuksia ja lakeja, jotka ohjaavat kunnan toimintaa. Kappaleen lopuksi syvennyttään erityisesti siihen, mitä uusia velvollisuuksia vuonna 2012 uudistettu kuntalaki asettaa kunnan riskienhallintaan.

4.1 Kunnan toiminta ja velvollisuudet

Harjulan & Prättälän (2007, 105) mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnan tulee hoitaa laissa sille säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi myös hankkia tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja muilta palvelujen tuottajilta. Enbergin (2002) mukaan kunnalla on vastuu asukkaiden turvallisuudesta. Kunnallinen itsehallinto on kehittyneiden demokraattisten kansakuntien tapa järjestää paikallisten asioiden hoito. Ydinajatuksena on, että päätösvaltaa käyttävät yhteisön asukkaat eli kuntalaiset valitsemalla valtuuston ja joskus myös toimeenpanevia viranomaisia, esimerkiksi pormestarin. Tiivistettynä suomalaisen kunnallishallinnon olemuksesta voidaan sanoa, että kuntien toiminta perustuu niiden asukkaiden itsehallintoon; toiminta on taloudellisesti ja toiminnallisesti itsenäistä suhteessa valtionhallintoon, mutta kansanvaltaisen eduskunnan säätämien lakien alaista. Itsehallinto edellyttää monia suhteellisen muuttumattomina pysyviä instituutioita. Jotta kuntalainen voi vaikuttaa kunnan toimintaan suo-

raan sekä edustajien (luottamushenkilöt) välityksellä kunnalla on oltava oma hallinto. (Harjula & Prättälä 2007, 3 – 4.)

4.2 Kunnan toimintaa ohjaavat lait

Seuraavissa alaluvuissa syvennyttään tarkemmin kunnan toimintaa ohjaaviin perustuslakiin ja kuntalakiin sekä luetellaan muut toimintaa ohjaavat lait.

4.2.1 Perustuslaki

Suomen perustuslaki (731/1999) tuli voimaan 1.3.2000. Perustuslain §121 sanoo muun muassa, että Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua itsehallintoon. Lisäksi perustuslain mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Muissa perustuslain säännöksissä määritellään muun muassa yksilön suhdetta julkiseen valtaan, valtioon ja kuntiin. Tärkeitä säännöksiä ovat myös työnjako kunnan ja valtion välillä muun muassa perusoikeuksien toteuttamisessa. Kunnat ovat siis osa julkista valtaa, jolla on erityisiä velvollisuuksia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteuttamisessa. (Harjula & Prättälä 2007, 29 – 31.)

4.2.2 Kuntalaki

Kunnallishallinnon peruslakina toimii kuntalaki. Kuntalaki on yksi niistä monista laista, joilla kuntien toimintaa ohjataan. Kuntalailla säädetään erityisesti kunnan hallinnon ja talouden sekä päätöksenteon järjestämisestä. Harjulan & Prättälän (2007, 13) mukaan ensimmäiset määräykset kunnallishallinnosta on säädetty 1800-luvun puolivälin jälkeen. Vuonna 1927 tehdyssä uudistuksessa perustettiin kaupunginhallitukset ja päätoiminen kaupunginjohtajan virka tuli pakolliseksi. Kunnallislainsäädäntö koettiin kuitenkin hajanaiseksi ja epäyhtenäiseksi ja uudistuksia jatkettiin kunnes päästiin vuoteen 1976, jolloin voimaan astui laki, jossa samat säännökset koskivat sekä maalaiskuntia että kaupunkeja.

Harjulan ja Prättälän (2007, 63 – 64 ja 68) mukaan kuntaa ja sen hallintoa koskevien säännösten tulisi mahdollisimman kattavasti sisältyä kuntalakiin, ja muissa laeissa säädettävien poikkeusten tulisi olla mahdollisimman vähäisiä. Kuntalaki on kuitenkin

säädöshierarkiassa ns. tavallinen laki, josta voidaan poiketa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Kuntalaki on siis kunnallishallintoa koskeva yleislaki. Kuntalaki on toissijainen suhteessa erityislakeihin eli kuntalaki syrjäytyy siltä osin kuin se on ristiriidassa erityislaissa olevan säännöksen kanssa.

Kunnan hallinnonalat ja niitä koskeva keskeinen lainsäädäntö voidaan ryhmitellä Harjulan ja Prättälän (2007, 68 - 69) mukaan esimerkiksi seuraavasti:

Opetus- ja kulttuuritoimi

- perusopetuslaki (628/1998)
- lukiolaki (629/1998)
- laki ammatillisesta koulutuksesta (630/1998)
- laki kuntien kulttuuritoiminnasta (728/1992)
- liikuntalaki (1054/1998)
- nuorisolaki (72/2006)
- ammattikorkeakoululaki (351/2003).

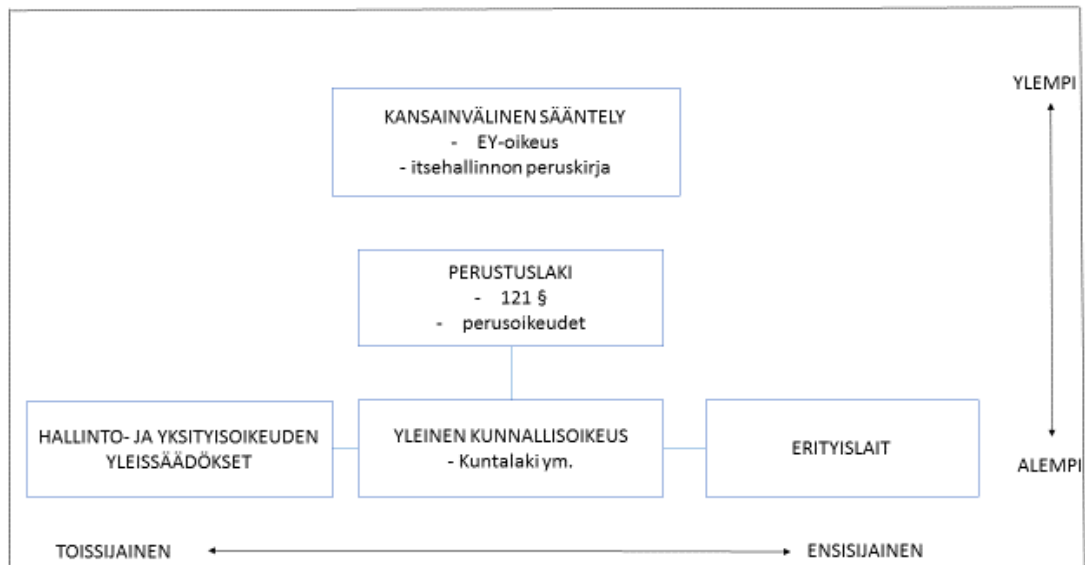
Sosiaali- ja terveydenhuolto

- sosiaalihuoltolaki (710/1982) ja siihen liittyvät sosiaalipalveluja koskevat lait (muun muassa päivähoitolaki 36/1973, lastensuojelulaki 683/1983, päihdehuoltolaki 41/1986 ja vammaispalvelulaki 380/1987)
- laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
- kansanterveyslaki (66/1972)
- terveydensuojelulaki (763/1994)
- erikoissairaanhoidonlaki (1062/1989)
- laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992).

Ympäristönsuojelu ja kunnallistekniikka

- ympäristönsuojelulaki (86/2000)
- laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986)
- jätelaki (1072/1993)
- maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
- pelastuslaki 468/2003 sekä laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta 1214/2001.

Kunnallishallintoa koskeva lainsäädäntö on kuvattu ryhmiteltynä kuvassa 10.



KUVA 10. Kunnallishallinnon lainsäädäntö (Harjula & Prättälä 2007, 65)

4.3 Kuntalain uudistus

Vuoden 1976 jälkeenkin kuntalakea on uudistettu useamman kerran ja tälläkin hetkellä kuntalakea uudistetaan. Uudistusta valmistellut työryhmä on luovuttanut luonnoksen hallituksen esitykseksi liikenne- ja kuntaministeri Henna Virkkuselle 8. toukokuuta 2014. Lakiluonnos lähetettiin lausuntopyynnölle kunnille, ministeriöille sekä muille tahoille. Valtionvarainministeriö sai määräaikaan mennessä lausuntoja lakiluonnoksesta yhteensä 344 kpl. Lakiluonnoksessa kuntalaisille ehdotetaan mm. uusia mahdollisuuksia osallistua kunnan toimintaan ja kunnille entistä tiukempaa velvoitetta kattaa budjettialijäämänsä. (Valtionvarainministeriö 2014.)

4.3.1 Säädökset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta

Kuntalakea uudistettiin vuonna 2012, jolloin lakiin tehtiin merkittäviä sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevia muutoksia, joihin kuntaorganisaatioiden tulee vastata. (Kiviaho, 2012). Kuntalain (15.6.2012/325) uusien määräyksien mukaan:

- Valtuuston tulee päättää kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista (13§)

- Valtuuston tulee hyväksyä hallintosääntö, jossa on tarpeelliset määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta (50§)
- Tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä tulee sisällyttää ensimmäisen kerran tilikaudelta 2014 laadittavaan toimintakertomukseen
- Tilintarkastajan on tarkastettava onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti (§73)

4.3.2 Kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet

Kiviahon (2012) mukaan kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteissa olisi suositeltavaa käydä ilmi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoitus ja tavoitteet. Perusteisiin tulee myös sisällyttää määräykset ainakin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävistä sekä vastuista kunnassa ja kuntakonsernissa. Lisäksi perusteista tulee käydä ilmi miten sisäinen valvonta ja riskienhallinta kytketään kunnan johtamisjärjestelmään, talousarvio- ja päätöksentekoprosessiin. Perusteissa tulee myös määritellä kunnan riskiluokat sekä määritellä riskeistä ja riskienhallinnasta raportointi.

Kuntaliitto (2013) on antanut kunnille suosituksen kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaan koskevien säännösten toimeenpanosta. Asiakirjassa on pyritty kuvaamaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteita ja käsitteitä sekä menettelytapoja, joita voidaan ottaa huomioon kuntakohtaisten periaatteiden laadinnassa. Riskienhallinnan tavoitteeksi Kuntaliitto (2013) on määritellyt, että sen avulla voidaan varmistaa, että kunnalle ja kuntakonsernille asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on tuloksellista. Riskienhallintaa ei pidä eriyttää muusta tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävästä toiminnasta, vaan riskienhallinta on jatkuva osa päivittäistä johtamista, ohjaamista ja työn toteuttamista.

Lisäksi Kuntaliiton (2013) suosituksen liitteenä on esimerkinomainen malli sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteiksi. Suosituksen mukaan annettua mallia ei ole kuitenkaan tarkoitus kopioida sellaisenaan, vaan periaatteiden laadinnassa tulee huomioida kuntakonsernin omat lähtökohdat. Suosituksessa käydään läpi lakiin tehdyt muutokset, jotka on mainittu jo tämän tutkimuksen kohdassa 4.3.1. Lisäksi suosituksessa käydään läpi yleisesti sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyvät käsitteet

kuten sisäinen tarkastus, riski ja riskienhallinta. Kuntaliiton (2013, 7) mukaan kunnanvaltuuston antamiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteisiin on syytä ottaa mukaan määräykset riskeistä raportoinneista ja raportointimenettelyistä. Hallintosääntöön velvoitetaan Kiviahon (2012) mukaan sisällyttämään tehtävä- ja työnjaot sekä vastuut sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Tämä tarkoittaa, että hallintosäännössä tulee säätää erikseen kaupunginvaltuuston, -hallituksen, lauta- ja johtokuntien sekä viranhaltijoiden tehtävät ja vastuut. Sama koskee myös konserniyhteisöjä.

4.3.3 Toimintakertomuksen tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä keskeisistä johtopäätöksistä

Kiviahon (2012) mukaan säädös edellyttää systemaattista järjestelmää ja prosessia, mitkä pitävät sisällään tehtävä- ja vastuumäärittelyn, kirjallisen ohjeistuksen, toimeenpanon menettelyt ja asiakirjat, dokumentoidun seurannan ja arvioinnin sekä jatkuvan riskienhallinnan kehittämisen. Dokumentoitu seuranta edellyttää esim. riskien arviointiohjelman käyttämistä sekä muita sovellettavia työhön sopivia yhtenäisiä työkaluja.

4.3.4 Tilintarkastajan tarkastusvelvoite

Sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat muutokset tuovat kunnille aivan uudenlaisia velvollisuuksia. Riskienhallinta on osaltaan varmasti kuulunut kuntien toimintaan jo muutenkin, mutta nyt laki määrittelee, että sen tulee olla kokonaisvaltaista. Tilintarkastajan tulee tarkastaa onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetty asianmukaisesti. Tämä tarkoittaa, että prosessi tulee olla hyvin dokumentoitu, jotta tarkastus voidaan tehdä.

Järjestelmällisen riskienhallinnan dokumentoinnin luominen on usealle kunnalle haaste ja se vaatii paljon suunnittelua ja työtä. Suurimmilla kaupungeilla löytyykin jo riskienhallintajärjestelmiä ja pelkästään riskienhallinnan hoitamiseen keskittyntä henkilökuntaa. Riskienhallintapäällikkö tai muulla vastaavalla nimikkeellä oleva henkilö ei olekaan mitenkään tavanomaisuudesta poikkeava nimike suurissa kaupunkiorganisaatioissa. Kaikilla kunnilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta rekrytoida riskienhallinnan lakisääteistä toteuttamista varten lisää henkilökuntaa, vaan se on toteutettava jo olemassa olevan henkilöstön avulla.

5 TOIMEKSIANTAJAN ESITTELY JA NYKYTILANTEEN KUVAUS

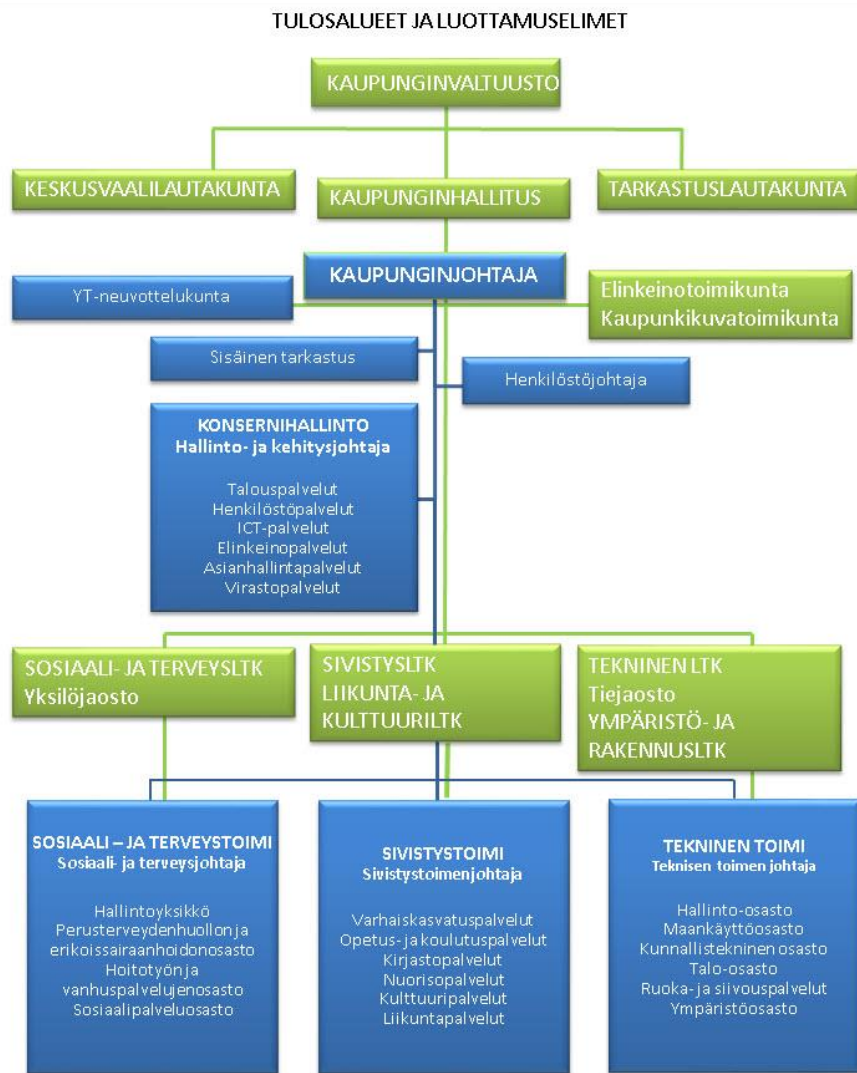
Tässä luvussa esitellään tutkimustyön toimeksiantaja ja kuvataan kaupungin riskienhallinnan nykytila kaupungissa jo toteutetun sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kyselyn tulosten perusteella.

5.1 Tutkimuksen toimeksiantaja

Tämän tutkimuksen toimeksiantaja on Heinolan kaupunki. Heinola on Päijät-Hämeen maakunnassa sijaitseva noin 20 000 asukkaan kaupunki. Työntekijöitä kaupungissa on noin 1 300. (Heinolan kaupunki 2014.)

Kaupunkiorganisaatio on jaettu neljään eri tulosalueeseen; konsernihallintoon, sosiaali- ja terveystoimeen, sivistystoimeen ja tekniseen toimeen. Tulosalueiden toiminnasta vastaavat tulosaluejohtajat. Tulosalueet jakaantuvat edelleen osastoihin ja osastot yksiköihin. Osastoja johtavat osastopäälliköt ja yksiköitä yksikönpäälliköt. (Heinolan kaupunki 2014.)

Ylin päättävä toimielin kaupungissa on kaupunginvaltuusto. Kaupunginvaltuustoa varten asioita valmistelevat kaupunginhallitus ja tarkastuslautakunta. Kaupunginhallitukselle asioita valmistelevat tulosalueiden työskentelyä ohjaavat lautakunnat, joita ovat sivistyslautakunta, liikunta- ja kulttuurilautakunta, tekninen lautakunta, ympäristö- ja rakennuslautakunta sekä sosiaali- ja terveyslautakunta. Kaupungin organisatorakenne on kuvattu kuvassa 11. (Heinolan kaupunki 2014.)



KUVA 11. Heinolan kaupungin organisaatorakenne (Heinolan kaupunki, 2014)

5.2 Nykytilanteen kuvaus

Kaupungissa 2013 toteutetun sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kyselyn tulosten perusteella kävi ilmi, että riskienhallinta tarvitsi kehittämistä (Heinolan kaupunki 2013). Heinolan kaupunki on ostanut lisäpalveluja sisäisen tarkastuksen vahvistamiseksi BDO Auditor Oy:ltä. Palvelun ostoa on osittain kohdistettu kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämiseen. Ostettuun palveluun on sisältynyt Excel-pohjainen työkalu, jonka avulla riskit voidaan arvioida itsearviointitapaa käyttäen. Tämän tutkimuksen myötä Excel-pohjainen työkalu on tarkoitus ottaa käyttöön organisaatiotasoisesti. Samalla selvitetään, minkälaisia riskikartoituksia tulosalueilla on mahdollisesti jo tehty. Seuraavaksi kuvaillaan olemassa oleva ja käyttöön otettava työkalu. Työkalu on liitteenä 1.

5.3 Riskien itsearviointityökalu

Työkalussa riskit on luokiteltu strategisiin, toiminnallisiin, taloudellisiin vahinkoriskeihin. Tämä riskijaottelu on hyväksytty Heinolan kaupungin riskiluokitteluksi, se on mainittu myös kaupunginvaltuuston kesäkuussa 2014 hyväksymissä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteissa (Heinolan kaupunki 2014).

Jokaisen riskiluokan alle on annettu valmiiksi esimerkkejä keskustelujen perusteeksi, jotta keskustelu heräisi ja riskejä olisi helpompi tunnistaa. Esimerkkeinä annetut riskit sisältävät sekä sisäisiä että ulkoisia riskejä. Sisäisiä ja ulkoisia riskejä ei kuitenkaan työkalussa ole eroteltu. Esimerkkinä strategisissa riskeissä ”strategian toteuttamisohjelmien jalkautus epäonnistuu”.

Kun riski on tunnistettu, on työkalun mukaan seuraava vaihe riskin kuvaus. Tässä kohdassa on tarkoitus kuvata, mikä aiheuttaa riskin toteutumisen. Esimerkkinä ”ei mennä samaan suuntaan, toiminta tehotonta”. Riskin kuvauksen jälkeen riski tulee arvioida. Työkalussa riskin todennäköisyyttä arvioidaan kolmitasoisella asteikon avulla. Riskin todennäköisyys vaihtoehdot ovat 1 vähäinen, 2 mahdollinen ja 3 todennäköinen. Riskien seurauksien arviointi vaihtoehdot ovat 1 vähäinen, 2 haitallinen ja 3 vakava. Riskien arviointimääritelmät on esitetty kuvassa 12.

Heinolan kaupungin riskien arviointi	Kuntataso		
	Riskin seuraukset		
Riskin todennäköisyys	1 Vähäiset	2 Haitalliset	3 Vakavat
1 Epätodennäköinen	Merkityksetön	Vähäinen	Merkittävä
2 Mahdollinen	Vähäinen	Merkittävä	Kriittinen
3 Todennäköinen	Merkittävä	Kriittinen	Kriittinen
RISKIEN LUOKITTELU			
Strategiset riskit			
Toiminnalliset riskit			
Taloudelliset riskit			
Vahinkoriskit			

KUVA 12. Työkalun riskienarviointitaulukko (Heinolan kaupunki 2014)

Työkaluun kuuluva riskienarviointitaulukko on verrattavissa Suomen Riskienhallintayhdistyksen taulukkomalliin. Suomen Riskienhallintayhdistyksen mukaan (2014) riskin suuruuteen vaikuttaa riskin vakavuus ja todennäköisyys, jotka riskien arvioin-

nissa tulee arvioida. Työkalussa sekä todennäköisyyden ja seurauksien arvioinnissa on monta saraketta. Sarakkeiden lukumäärä selittyy sillä, että arvionantajia on useita. Taulukkoa muokattiin jokaisen tulosalueen työskentelyyn sopivaksi niin, että sarakkeiden lukumäärä vastasi tulosalueen johtoryhmien jäsenten lukumäärää, näin jokaisen johtoryhmän jäsenen arvio tuli huomioiduksi.

Työkalu muodostaa annettujen arviointien perusteella keskiarvon sekä riskin todennäköisyydestä, että seurauksista. Sarakkeessa ”riskin merkittävyys” työkalu laskee molemmat keskiarvot yhteen ja muodostaa näin saadusta summasta värikoodin, joka perustuu kuvassa 13 esitettyihin määrittelyihin riskin merkityksestä. Jo aiemmin esimerkkinä kuvatun riskin ”strategian toteuttamisohjelman jalkautus epäonnistuu” todennäköisyyden arviointi olisi voinut olla vaikka 1 eli epätodennäköinen ja seurauksien arviointi 2 eli haitalliset. Riski on valittujen tasojen leikkauspisteessä olevan arvon suuruisen, tässä esimerkkitapauksessa värikoodiltaan vihreä eli vähäinen.

Kun riskin merkittävyys on arvioitu, arvioidaan työkalussa seuraavaksi riskin hallintatoimenpiteet. Jo mainitun esimerkkiriskin hallintatoimenpiteinä voisi olla esim. ”seuranta, johtamisvastuiden määrittely esim. johtamisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeessa”. Hallintatoimenpiteiden määrittelyn jälkeen riskin hallinnalle määritellään vastuuhenkilö/-t. Esimerkkiriskissä vastuuta voisi jakaa esim; ”Raportointi: talouspäällikkö, Johtamisvastuiden määrittely: ohjeen valmistelusta vastaa xxx”. Vastuuhenkilöiden määrittelyn jälkeen määritellään riskeistä raportointi ja mahdollisten kehittämistoimenpiteiden aikataulu. Esimerkkiriskin osalta esim. ”kuukausittainen toteamaraportti, ohjeet vuoden 2014 aikana”.

6 HEINOLAN KAUPUNGIN RISKIENHALLINNAN MENETELMIEN YHTENÄISTÄMINEN

Luvussa kuvataan tulosalueiden johtoryhmien työskentelymenetelmät yhteisen työkalun käyttöön ottamiseksi ja havainnot työskentelyn etenemisestä sekä esitetään työskentelyn aikaansaannokset.

6.1 Riskien itsearvioinnin toteutus

Riskienhallinnan itsearvioinnin toteutuksen tapaa pohdittiin yhdessä kaupunginjohtajan kanssa useaan eri kertaan. Tukea toteutuksen suunnitteluun haettiin myös benchmarking-menetelmän avulla Hyvinkään kaupungilta. Lisäksi keskusteluja käytiin BDO Auditor Oy:n asiantuntijoiden sekä Päijät-Hämeen liiton turvallisuus- ja riskienhallintapäällikön kanssa. Jotta riskien itsearvioinnin toteutuksen yhtenäisyys voitiin varmistaa, osallistui tutkija jokaiseen itsearviointiin ohjaavassa roolissa. Tämä mahdollisti tässä tutkimuksessa yhtenä tutkimuskeinona käytetyn osallistuvan havainnoinnin. Itsearvioinnin toteutuksen aikana Päijät-Hämeen liiton turvallisuus- ja riskienhallintapäällikkö oli mukana avaamassa riskienhallintaa ja sen käsitteitä kahden tulosalueen johtoryhmissä. Asiaa käsitellään tarkemmin tulosaluekohtaisissa alaluissa.

Varsinainen riskienkartoitustyö käynnistettiin tammikuussa 2013. Työskentelyn aikatauluksi määriteltiin tammi-toukokuu niin, että tulosalueiden riskikartoituksien piti olla valmiina ennen kesäkuussa pidettävää yhteistä riskienhallintapäivää. Työskentelyn aikataulusta sovittiin kaupunginjohtajan kanssa ja siitä tiedotettiin tulosaluejohtajia. Tulosaluekohtaiset aikataulut sovittiin kunkin tulosaluejohtajan kanssa. Matkan varrella aikatauluihin tuli muutoksia, mutta työskentely eteni kuitenkin etukäteen suunnitellun aikataulun puitteissa niin, että jokaisen tulosalueen riskienkartoitus oli valmiina kesäkuun alussa. Tulosalueilla työstiin kevään aikana riskikartoituksia ohjatusti yhteensä 21 kertaa. Lukumäärään on huomioitu myös ensimmäinen kartoitus, joka toteutettiin joillain tulosalueilla vain tutkijan ja tulosaluejohtajan välisessä tapaamisessa. Tilaisuuksien kesto vaihteli 0,5 tunnista 2 tuntiin. Kuvassa 13 on kuvattu toteutuneiden riskienkartoitustilaisuuksien määrä tulosalueittain.

Kuukausi	Konsernihallinto	Sosiaali- ja terveystoimi	Sivistystoimi	Tekninen toimi	Yhteensä
Tammikuu		1	1	1	3
Helmikuu	1	1			2
Maaliskuu	1	1	2	1	5
Huhtikuu	1		1	2	4
Toukokuu	2		2	2	6
Kesäkuu		1			1
Yhteensä	5	4	6	6	21

KUVA 13. Toteutuneiden riskienkartoitustilaisuuksien lukumäärä

Tulosalueiden riskienkartoitustyöskentely kuvataan seuraavaksi tulosaluekohtaisesti. Ensin kuitenkin kuvataan riskienkartoitukseen liittyvän ensimmäisen kartoitustilaisuuden tulokset koottuna. Tulosalueiden valmiita riskikartoituksia ei esitetä tämän tutkimuksen tuloksena kokonaisuudessaan, vaan tuloksina esitetään jokaiseen riskiluokkaan yksi tulosalueen tunnistama riski.

6.1.1 Tulosalueiden riskienhallintakäytäntöjen kartoittaminen

Ensimmäisessä tapaamisessa sovittiin kartoitettavaksi, mitä kaikkea riskikartoituksia tulosalueilla oli jo tähän mennessä tehty. Tilaisuuksissa tulosalueille esitettiin seuraavat kysymykset 1) miten riskejä on käyty osastoittain läpi, 2) onko riskikartoituksia dokumentoitu, 3) miten riskit on arvioitu ja minkälaisia seurantajärjestelmiä niille on mahdollisesti luotu, 4) onko arviointi ollut säännöllistä, esim. kerran vuodessa ja 5) mihin vuoden 2012 toimintakertomuksen arvio riskienhallinnan järjestämisestä perustuu.

Saatujen vastausten perusteella voitiin todeta, että joillain tulosalueilla oli tehty paljon erilaisia riskikartoituksia ja toisilla vähemmän. Tehdyt riskikartoitukset liittyivät esimerkiksi valmiussuunnitteluun, kiinteistöjen turvallisuuteen, työturvallisuuteen, tietoturvallisuuteen ja potilasturvallisuuteen. Riskienhallinnan dokumentointia oli tehty osittain. Ongelmaksi koettiin, että tietoa oli paljon siellä ja täällä, mutta järjestelmällinen dokumentointi ja seuranta puutuivat. Olemassa olevien dokumenttien hajaantuminen useille eri henkilöille on yksi tekijä, mikä vaikeuttaa seurantaa. Riskien arvioinnin säännöllisyyden todettiin täyttyvän joiltain osin, mutta ei järjestelmällisesti. Seurannan ollessa puutteellista ei päivitysten tekemättä jättämiseen ole voitu tai osattu puuttua.

Ensimmäisen riskienkartoituksen jälkeen voitiin todeta, että riskienhallinta oli tulosalueilla eritasoista. Vastauksista kävi hyvin ilmi, että sivistys- sekä sosiaali- ja terveystoimi olivat riskienhallinnan osalta pidemmälle kehittyneet muuhun organisaatioon verrattaessa. Tämä on hyvinkin ymmärrettävää, sillä molempien tulosalueiden toiminta kohdistuu alueelle, missä riskienhallinnan on oltava lakimääräysten puitteissa suunnitelmallista.

Kysyttäessä tilinpäätöksen 2012 toimintakertomukseen sisältyvää arviointia riskienhallinnan tilan arvioinnista todettiin arvioinnin perustuvan osittain tulosalueilla tehtyihin dokumentoituihin riskikartoituksiin. Kuntalain muutoksen mukaan vuoden 2014 alusta lähtien riskienhallinnan tulee olla dokumentoitua ja tarkistettavissa. Vastausten perusteella voitiin todeta, että vuoden 2012 tilinpäätöksen tila ei tältä osin täyttänyt kuntalain vaatimuksia.

6.1.2 Konsernihallinto

Konsernihallinnossa riskienkartoitus koettiin hankalaksi. Asia ei ollut tuttua, eikä sitä osattu sen myötä oikein sisäistää. Tästä johtuen myöskään työskentely ei tuntunut oikein etenevän. Johtoryhmässä todettiin, että työkalussa keskustelun pohjaksi annetut esimerkit eivät juuri koskettaneet omaa tulosaluetta vaan enemmänkin kuntalaisille palvelua tuottavia tulosalueita kuten esim. sivistys- ja sosiaali- ja terveystoimea. Työskentelyn lopuksi todettiin kuitenkin, että konsernihallinnon tulosalue pystyy jatkossa tunnistamaan paremmin omalle vastuualueelle kuuluvat riskit kun koko organisaation riskienkartoitustulokset ovat ensin selvillä. Ajatuksena oli, että muut tulosalueet tunnistaisivat niitä arvioidessaan konsernihallinnon vastuulle kuuluvia toimintoja.

Riskit, jotka tunnistettiin oman tulosalueen toimintaan kuuluvaksi, liittyivät tietoturvallisuuteen, sijoituksiin sekä poikkeustilanteisiin. Tietoturvaan liittyvien riskien tunnistaminen päätettiin tehdä pienryhmätoimintana, johon nimettiin tutkijan lisäksi yksi johtoryhmän jäsen. Pienryhmätyöskentelyn myötä tunnistetut riskit tuotiin johtoryhmän arvioitavaksi. Konsernihallinnossa riskienkartoitustilaisuuksia oli yhteensä neljä, näistä yksi oli pienryhmätyöskentelyä. Riskejä työskentelyn aikana tunnistettiin yhteensä viisi, joista kolme oli toiminnallisia riskejä ja kaksi vahinkoriskejä. Kuvassa 14 on esitetty yksi tulosalueen johtoryhmän kuhunkin riskiluokkaan tunnistamista riskejä.

Riskien ohjattu itsearviointi, konsernihallinto

Toiminnalliset riskit	Riskin kuvaus	Todennäköisyys 1-3 ka					Seuraukset 1-3 ka					Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuuhenkilö	Raportointi, aikataulu		
Tietoturva ja -suoja	Tietoturvan kokonaiskoordinaation puuttuminen	3	2	3	3	3	3	3	2	2	2	3	3	3	Resurssoida tietoturvapäällikkö ja suunnitella toimintamalli ja toteuttaa (perehdytys)	Valmisteluvastuu tietohallintopäällikkö	Vuoden 2014 aikana

Vahinkoriskit	Riskin kuvaus	Todennäköisyys 1-3 ka					Seuraukset 1-3 ka					Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuuhenkilö	Raportointi		
Laajamittainen sähkökatkos	Konehuoneessa järjestelmät toimii, yksittäiset työasemat eivät pääse järjestelmiin kiinni kuin vain johtokeskuksesta	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2	Määritellä kriittiset työpisteet, joiden on toimittava -> varmistaa niiden sähkösaanti	KJ + Johtoryhmä	

KUVA 14. Esimerkit konsernihallinnossa tunnistetuista riskeistä

Toiminnalliseksi riskiksi tunnistettiin tietoturva ja -suoja. Riskiä kuvattiin tietoturvan kokonaiskoordinaation puuttumisella. Riskin todennäköisyys arvioitiin tasolle 3 todennäköinen ja riskin merkittävyys tasolle 3 vakavat. Riskin merkittävyys sai arvioinnin kriittinen. Riskin hallintatoimenpiteiksi määriteltiin tietoturvapäällikön resursointi ja toimintamallin suunnittelu sekä sen toteuttaminen. Riskin valmisteluvastuuhenkilöksi nimettiin tietohallintopäällikkö ja valmistelun aikatauluksi määriteltiin, että valmistelu on valmis vuoden 2014 aikana.

Vahinkoriskiksi tunnistettiin laajamittainen sähkökatkos. Riskiä kuvattiin tietohallinnon konehuoneen toimivuudella sähkökatkon tapahtuessa. Palvelimet toimivat, mutta yksittäiset työasemat eivät pääsisi järjestelmiin kiinni kuin vain johtokeskuksesta. Riskin todennäköisyys arvioitiin tasolle 2 mahdollinen ja seuraukset tasolle 2 haitalliset. Riskin merkittävyys sai arvioinnin merkittävä. Hallintatoimenpiteiksi määriteltiin kriittisten työpisteiden määrittelemisen ja niiden sähkön saannin varmistaminen poikkeustilanteessa. Riskin vastuuhenkilöksi määriteltiin kaupunginjohtajan johtoryhmä ja kaupunginjohtaja.

6.1.3 Sosiaali- ja terveystoimi

Sosiaali- ja terveystoimessa kartoituksen kulkua voi kutsua innostuneeksi ja työskentelyn kulku oli sujuvaa. Johtoryhmän työskentelystä oli havaittavissa, että asia oli tuttua ja se koettiin ”omaksi”. Riskienhallinnassa havaitut ongelmakohdat tuotiin rohke-

asti esiin. Ongelmakohtiksi oli havaittu esim. riskienhallinnan jatkuvuus. Riskiarviointeja oli jätetty päivittämättä ja tämä oli tiedostettua.

Kartoitustilaisuuksissa kävi ilmi, että sosiaali- ja terveystoimella oli käytössään riskienhallintaan liittyvä ohjelmisto nimeltä HaiPro. Ohjelmisto on terveydenhuollon vaaratapahtumien raportointijärjestelmä, johon tallennetaan kaikki potilastyöskentelyyn liittyvät poikkeustilanteet. Poikkeustilanteilla tarkoitetaan esim. niin sanottuja läheltä-piti tilanteita, jolloin potilaan turvallisuus on ollut uhattuna. Työturvallisuuteen liittyviä asioita sosiaali- ja terveystoimessa oli seurattu sitä varten perustetun Peuhuryhmän toimesta.

Sosiaali- ja terveystoimi oli myös kehittänyt pitkälle omaa tietoturvaansa ja tilannut itsenäisesti mm. tietoturva-auditoinnin oman tulosalueen toimintaan liittyen. Tietoturva-auditointia piti kuitenkin kohdentaa myös keskitettyihin kaupungin atk-palveluihin, jotta auditoinnissa pystyttiin arvioimaan myös kaupungin omiin palvelimiin liittyvät riskit.

Sosiaali- ja terveystoimessa riskienkartoitustilaisuuksia oli yhteensä neljä kertaa. Vertaattaessa muihin tulosalueisiin tapaamiskertoja oli vähiten, mutta tulosalueella jo olevan riskitietoisuuden myötä ei tapaamiskertojen määrää voida luonnehtia mitenkään poikkeavaksi. Tulosalue oli itsenäisesti järjestänyt tilaisuuden, jossa riskienhallintaa ja sen käsitteitä oli ollut avaamassa Päijät-Hämeen liiton turvallisuus- ja riskienhallintapäällikkö. Tutkija ei ollut tilaisuudessa läsnä. Tulosalueen johtoryhmä toimi riskikartoitustyöskentelyn aikana muutoinkin hyvin itsenäisesti. Yhteisissä tilaisuuksissa jo valmiiksi pohditut riskit arvioitiin.

Kun riskien itsearviointityö saatiin päätökseen, tunnistettiin tulosalueella yhteensä 24 riskiä. Näistä toiminnallisiksi riskeiksi luokiteltiin 17, taloudellisiksi riskeiksi 5 ja vahinkoriskeiksi 7. Kuvassa 15 on esitetty yksi tulosalueen johtoryhmän kuhunkin riskiluokkaan tunnistamista riskeistä.

Riskien ohjattu itsearviointi / Sosiaali- ja terveystoimi

Toiminnalliset riskit	Riskin kuvaus	Todennäköisyys					Seuraukset					Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuuhenkilö	Raportointi, aikataulu
		1	2	3	3	3	3	3	3	3	3				
Osaavan henkilöstön saatavuus	Palvelutuotanto ontuu, häiriintyy tai keskeytyy	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	5,8	Kilpailukykyinen palkkataso, työnantajan hyvä imago ja maine, toimivat työyhteisöt	Esimiehet/Henkilöstöpalvelut / kaupunginjohtaja	

Taloudelliset riskit	Riskin kuvaus	Todennäköisyys					Seuraukset					Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuuhenkilö	Raportointi, aikataulu
		1	2	2	2	2	2	2	3	2	2				
Sopimusmenettelyt ja julkiset hankinnat	Kaupungille epäedulliset sopimukset	2	1	2	2	2	2	2	3	2	2	4,0	Sopimushallinnan ja hankintaosaamisen lisääminen, juridinen asiantuntemus -> kaupungin lakimies	Konsernihallinto	

Vahinkoriskit	Riskin kuvaus	Todennäköisyys					Seuraukset					Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuuhenkilö	Raportointi
		1	2	2	2	2	3	3	3	3	3				
Asiakasturvallisuus	Asiakkaiden turvallisuus vaarantuu	2	1	2	2	2	2	3	3	3	3	4,8	Yksiköiden turvallisuussuunnitelmat ajantasalle, häiritähtapahtumien seuranta (HaiPro)	Turvallisuuspäällikkö, esimiehet	Pelastusuunnitelmien päivitys käynnissä, valmis elokuu 2014

KUVA 15. Esimerkit Sosiaali- ja terveystoimessa tunnistetuista riskeistä riskiluokittain

Toiminnalliseksi riskiksi tunnistettiin osaavan henkilöstön saatavuus. Riskiä kuvattiin palvelutuotannon ontumisella, häiriöitymisellä tai keskeytymisellä. Riskin todennäköisyys arvioitiin tasolle 3 todennäköinen ja riskin merkittävyys tasolle 3 vakavat seuraukset. Riski sai siis vahvimman arvioinnin kriittinen.

Riskin hallintatoimenpiteiksi määriteltiin kilpailukykyinen palkkataso, työnantajan hyvä imago ja maine sekä toimivat työyhteisöt. Vastuuhenkilöiksi määriteltiin esimiehet, henkilöstöpalvelut sekä kaupunginjohtaja. Raportointi-/kehittämistoimenpiteiden aikataulu jätettiin avoimeksi, koska niiden katsottiin olevan asioita, mihin tulosalue yksin ei voisi vaikuttaa, vaikka riskin toteutumisen seuraukset tulosalueella näkyvät selkeästi.

Taloudelliseksi riskiksi tunnistettiin sopimusmenettelyt ja julkiset hankinnat. Riskiä kuvattiin epätaloudellisilla sopimuksilla, joita voi muodostua, jos hankinta- ja sopi-

musosaamista ei ole riittävästi. Riskin todennäköisyys arvioitiin tasolle 2 mahdollinen ja seuraukset tasolle 2 haitalliset. Riskin kokonaisarvioiksi muodostui merkittävä.

Riskin hallintatoimenpiteiksi määriteltiin sopimushallinnan ja hankintaosaamisen lisääminen, juridinen asiantuntemus viitaten kaupungin lakimieheen, jota ei ollut käytettävissä. Vastuuhenkilöksi määriteltiin konsernihallinnon tulosalue, jonka alaisuuteen lakipalvelut kuuluvat. Raportointi-/kehittämistoimenpiteiden aikataulu jätettiin avoimeksi, koska tulosalue ei yksin pysty niihin vaikuttamaan.

Vahinkoriskiksi tunnistettiin asiakasturvallisuus. Riskiä kuvattiin yleisluontoisesti asiakasturvallisuuden vaarantumisella. Riskin todennäköisyys arvioitiin tasolle 2 mahdollinen ja riskin seuraukset tasolle 3. Riskin kokonaisarvioiksi muodostui merkittävä.

Riskin hallintatoimenpiteiksi määriteltiin yksiköiden turvallisuussuunnitelmien ajantasaisuus ja haattatapahtumien seuranta HaiPro-järjestelmällä. Vastuuhenkilöksi määriteltiin sosiaali- ja terveystoimen turvallisuuspäällikkö ja muut esimiehet. Raportointi /kehittämistoimenpiteiden aikatauluksi määriteltiin suunnitelmien päivityksen olevan valmiina elokuussa 2014.

6.1.4 Sivistystoimi

Sivistystoimen tulosalueen työskentely oli myös innostunutta ja aikaan saavaa. Työskentelyssä tunnistettiin paljon sisäisiä riskejä ja työskentely nähtiinkin erittäin hyvänä mahdollisuutena vaikuttaa organisaation sisäisiin ongelmiin, joista tässä yhteydessä puhuttiin riskin muodossa. Tulosalue toivoi, että riskienhallinnan myötä sisäiset riskit konkretisoituvat myös kuntapäätäjien tietoisuuteen.

Myös sivistystoimen johtoryhmän työskentelystä oli havaittavissa, että asia oli tuttua ja se koettiin osittain ”omaksi”. Tulosalueen riskienhallinnassa havaittuja ongelmakohtia oli jo lähdetty kehittämään omatoimisesti. Yksi kehittämistoimenpide oli ns. turvallisuuskansion kokoaminen. Myös sivistystoimessa oli todettu, että tieto on hajaantunut tulosalueen sisälle. Hajaantunut tieto oli tarkoitus koota yhteen paikkaan ”turvallisuuskansioon”. Käytännössä kansio on löydettävissä tulosalueen omilta sisäisiltä www-sivuilta ja on sieltä myös tulostettavissa konkreettiseksi kansioksi. Turvalli-

suuskansioon oltiin kokoamassa mm. kiinteistökohtaisia (koulu- ja päiväkotikohtaisia) pelastussuunnitelmia. Sivistystoimi järjesti myös keväällä 2014 turvallisuusmessut, johon oli kutsuttu edustusta mm. poliisilta ja Päijät-Hämeen pelastuslaitokselta.

Sivistystoimessa riskienkartoitustilaisuuksia oli yhteensä kuusi kertaa, näistä kaksi kertaa oli ns. pienryhmätyöskentelyä. Jo ensimmäisessä riskienkartoitustilaisuudessa päädyttiin, että työtä jatketaan ns. pienryhmällä, joka muodostettiin tulosalueen johtoryhmän jäsenistä tulosaluejohtajan toimesta. Pienryhmän tarkoituksena oli tunnistaa työkaluun riskejä ja tuoda ne tulosalueen johtoryhmän arvioitavaksi. Tämä työskentelymalli osoittautui hyväksi ratkaisuksi. Riskienkartoitus pienryhmässä eteni sujuvasti ja ajallisestikin tehokkaammin.

Kun riskien itsearviointityö saatiin päätökseen, tunnistettiin tulosalueella yhteensä 13 riskiä. Näistä toiminnallisiksi riskeiksi luokiteltiin 3 riskiä, taloudellisiksi riskeiksi 4 riskiä ja vahinkoriskeiksi 6 riskiä. Kuvassa 16 on esitetty yksi tulosalueen johtoryhmän kuhunkin riskiluokkaan tunnistamista riskeistä.

Riskien ohjattu itsearviointi / SIVISTYSTOIMI

Toiminnalliset riskit.	Riskin kuvaus	Todennäköisyys 1-3					Seuraukset 1-3					Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuhenkilö	Raportointi, aikataulu		
Palvelurakenteen tarkoituksenmukaisuus, tehokkuus ja taloudellisuus	Tulosalueiden ja asiantuntijoiden välinen yhteistyö ei toimi, tehdään päällekkäistä ja turhaa työtä, toiminnan johdonmukaisuus vaarantuu	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	2	4,4	Strategiaan kirjattu tulosalueiden uudet yhteistyömallit, toimintamallin luominen ja toiminnan käynnistäminen	Kaupunginjohtaja	

Taloudelliset riskit.	Riskin kuvaus	Todennäköisyys 1-3					Seuraukset 1-3					Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuhenkilö	Raportointi, aikataulu		
Investointien suunnittelu ja tärkeysjärjestys	Sisäistä asiakasta ei kuulla. Talousarvion vääristyminen.	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	6,0	Raportointi, seuranta, keskustelu, pitkäntähtäimen investointisuunnitelmat. Ehdotus kaupunginjohtajan vetämä investointityöryhmä	Kaupunginjohtaja, Teknisen toimen johtaja, Sivistystoimen johtaja, osastopäällikkö	Neljännesvuosiraportointi

Vahinkoriskit.	Riskin kuvaus	Todennäköisyys 1-3					Seuraukset 1-3					Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuhenkilö	Raportointi		
Yksikön turvallisuus	henkilökunnan ja asiakkaan turvallisuus uhattuna (tulipalo, muu vaaratilanne)	2	1	1	1	1	3	2	2	3	3	2	2	3,7	Turvallisuuskansio ajantasaisuus, henkilökunnan koulutus ja harjoitukset, alkusammutuskoulutukset, poistumisharjoitukset	Turvallisuudella vastuuhenkilö, joka nimetään aina toimintakauden alkaessa, tieto löytyy turvallisuuskausi-ilmoituksesta. Turvallisuuskansio työn alla	Yksittäiset tilanteet raportoidaan johdolle välittömästi tapahtuman jälkeen. Turvallisuuskansio päivitetään vuosittain toimintakauden alkaessa. Läheltäpiti-ilmoitukset raportoidaan työsuojelulle vuosittain.

KUVA 16. Esimerkit sivistystoimessa tunnistetuista riskeistä riskiluokittain

Toiminnalliseksi riskiksi tunnistettiin palvelurakenteen tarkoituksenmukaisuus, tehokkuus ja taloudellisuus. Riskiä kuvattiin tulosalueiden välisen yhteistyön toimimattomuudella, päällekkäisen ja turhan työn tekemisellä, jolloin toiminnan johdonmukaisuus vaarantuu. Riskin todennäköisyys arvioitiin tasolle 2 mahdollinen ja seuraukset tasolle 2 haitalliset. Riskin merkittävyys sai arvioinnin ”merkittävä”.

Riskin hallintatoimenpiteiksi määriteltiin strategiaan kirjatut tulosalueiden uudet yhteistyömallit, toimintamallien luominen ja niiden käynnistäminen. Vastuuhenkilöksi

määriteltiin kaupunginjohtaja, koska katsottiin, että sivistystoimi ei voi yksinään asian kehittämiseen vaikuttaa.

Taloudelliseksi riskiksi tunnistettiin investointien suunnittelu ja tärkeysjärjestys. Riskiä kuvattiin vääristyneellä talousarviolla. Tällä tarkoitettiin määrärahavaroja investointikohteille, jotka eivät olekaan vuoden aikana käynnistyneet ja rahat ovat säästyneet. Riskien todennäköisyys arvioitiin tasolle 3 todennäköinen ja seuraukset tasolle 3 vakavat. Riskin arvioitiin kriittiseksi. Luokitteluun vaikutti oleellisesti akuutit koulurakennusten korjaus- ja uudistustarpeet.

Riskin hallintatoimenpiteiksi määriteltiin mm. pitkäntähtäimen suunnittelu ja raportointi sekä seuranta. Seurannalla tarkoitettiin investointikohteiden toteutumisen seuranta, jolloin voitaisiin nopeasti reagoida ja tehdä määrärahamuutoksia, jos joku talousarviossa päätetty investointi ei toteudukaan. Lisäksi hallintatoimenpiteisiin ehdotettiin investointiryhmän perustamista. Ryhmän vetäjänä toimisi kaupunginjohtaja. Vastuuhenkilöksi määriteltiin useita henkilöitä; kaupunginjohtaja, sivistys- ja teknisen toimen tulosaluejohtajat sekä osastopäällikkö.

6.1.5 Tekninen toimi

Teknisen toimen työskentelyn käyntiin lähteminen ei onnistunut helposti. Asia koettiin vaikeaksi, eikä sen tärkeyttä osattu heti tunnistaa. Ensimmäisessä tapaamisessa mm. ihmeteltiin, miksei Kuntaliitto ollut antanut esimerkkimalleja riskeistä, joista sitten voisi poimia itselle sopivat.

Riskienhallinnan selventämiseksi pyydettiin tulosalueen johtoryhmään riskienhallintaa ja sen käsitteitä avaamaan Päijät-Hämeen turvallisuus ja riskienhallintapäällikkö. Vierailu toteutettiin helmikuussa 2014. Tilaisuudessa keskustelua avattiin aukaisemalla jokaisen johtoryhmän jäsenen työkuvaan kuuluvia vastuita, jonka myötä lähestyttiin kunkin vastuualueelle kuuluvia riskejä. Yhtenä kysymyksenä oli ”mitä tarvitsee tapahtua, että jakkara rupeaa heilumaan?” Tulosalue koki turvallisuus ja riskienhallintapäällikön vierailun johtoryhmässä hyödylliseksi ja asian todettiin avautuneen vierailun myötä paremmin.

Teknisessä toimessa otettiin sama käytäntö kuin sivistystoimessa ja päätettiin jatkaa työskentelyä pienryhmällä, joka toisi esityksen tunnistetuista riskeistä johtoryhmän arvioitavaksi. Pienryhmään nimettiin tulosaluejohtajan toimesta johtoryhmään kuuluvia osastopäälliköitä.

Pienryhmätyöskentely osoittautui hyväksi ja toimivaksi työskentelymalliksi. Keskustelua syntyi huomattavasti enemmän verrattaessa sitä johtoryhmässä syntyneeseen keskusteluun. Pienryhmätyöskentelyn myötä asiaa ei koettukaan enää niin vaikeaksi ja tahdonvastaiseksi, vaan ryhmä totesi, että riskienhallinnan työkalun avulla voidaan oikeasti tuoda esiin myös niitä sisäisiä riskejä, jotka kohdistuvat tulosalueiden väliin työskentelyyn. Punainen lanka löydettiin ja työskentely eteni mallikkaasti loppuun saakka niin, että myös aikataulussa pysyttiin.

Teknisessä toimessa riskienkartoitustilaisuuksia oli yhteensä 6 ja näistä 2 toteutettiin pienryhmätyöskentelynä. Tekninen toimi tunnisti yhteensä 14 riskiä, joista 6 luokiteltiin toiminnallisiin riskeihin, 3 taloudellisiin riskeihin ja 5 vahinkoriskeihin. Kuvassa 17 on esitetty yksi tulosalueen johtoryhmän kuhunkin riskiluokkaan tunnistamista riskeistä.

Riskien ohjattu itsearviointi / Tekninen toimi

Toiminnalliset riskit	Riskin kuvaus	Todennäköisyys												Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuuhenkilö	Raportointi, aikataulu				
		1-3						k a													
Päätöksenteon valmistelu ja laatu TOIMINNALLINEN JA TALOUDELLINEN RISKI!	Liika kiire valmistelussa tai puutteellinen valmistelu aiheuttaa sattumanvaraisia päätöksiä / Valmistelijan ja päätöksentekijän roolien epäselvyys valmistelussa. Päätöksenteko ei tapahdu valmistelun esiin tuomien faktojen perusteella	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	3	3	3	2	2	3	4,6	Riittävä resurssointi valmisteluun, valmistelijan ja päätöksentekijöiden roolien selkeys	Johtavat viranhaltijat / toimielimet	

Taloudelliset riskit	Riskin kuvaus	Todennäköisyys												Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuuhenkilö	Raportointi, aikataulu			
		1-3						k a												
Investointien rahoituksen suunnittelu	Investoinnin viivästyminen (esim. valitus)	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1	1	1	2	1	3,3	Miten huomioidaan, että talousarviossa on rahaa ja investointi voidaan saattaa loppuun (ent. siirtomääräraha)	KV, Konsernihallinto (kaupungin kamreeri, -johtaja)?	

Vahinkoriskit	Riskin kuvaus	Todennäköisyys												Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuuhenkilö	Raportointi		
		1-3						k a											
Vesihuoltolaitoksen toiminnan vaarantuminen	Puhtaan veden saannin vaarantuminen, jätevesien pääsy ympäristöön	1	1	1	1	1	1	1	2	3	2	3	3	3	3	3,6	Vesihuoltolaitoksen valmius- ja varautumissuunnitelma ja tietoisuus siitä. Päivitetty viimeksi syksyllä 2012. Päivitys	Vesihuoltolaitoksen johtaja	Tiedoksi lautakunta

Kuva 17. Esimerkki teknisen toimen tunnistamista riskeistä riskiluokittain

Toiminnalliseksi riskiksi tunnistettiin päätöksenteon valmistelu ja laatu. Riskiä kuvattiin mm. valmistelun puutteellisuudella, joka aiheuttaa sattumanvaraisia päätöksiä. Lisäksi riskiä kuvattiin valmistelijan ja päätöksentekijän roolien epäselvyydellä, jolloin päätöksenteko ei tapahdu valmistelijan esiin tuomien faktojen perusteella.

Riskin todennäköisyydeksi arvioitiin 2 eli mahdollinen ja seurauksiksi 2 eli haitallinen. Riski arvioitiin tasolle merkittävä. Tämä riski tunnistettiin kuuluvaksi kahteen eri riskiluokkaan; toiminnallisiin sekä taloudellisiin riskeihin. Huonon valmistelun arvioitiin voivan johtaa päätöksiin, joilla voi olla negatiivisia taloudellisia vaikutuksia.

Taloudelliseksi riskiksi tunnistettiin investointien rahoituksen suunnittelu. Riskiä kuvattiin investoinnin viivästymisellä esimerkiksi siitä tehdyn valituksen myötä. Valitusten käsittelyajat oikeudessa voivat olla jopa useita vuosia. Riskin todennäköisyys arvioitiin tasolle 2 eli mahdollinen ja seuraukset tasolle 1. Riskin kokonaisarvio oli merkittävä.

Riskille ei osattu määritellä hallintatoimenpidettä, vaan se esitettiin kysymyksen muodossa ”miten huomioidaan, että talousarviossa on rahaa ja investointi voidaan saattaa loppuun (entinen siirtomääräraha)”. Tällä tarkoitettiin valituksen aiheuttamaa viivästystä investoinnin toteuttamisessa. Usein valitusten käsittelyt kestävät niin pitkään, että talousarviovuosi ennättää vaihtua ja voi käydä niin, että seuraavalle vuodelle ei olekaan osattu varata tälle investoinnille määrärahaa. Joitain vuosia sitten kirjanpitolaki tunsu vielä ns. siirtomäärärahan, jonka avulla käyttämätön investointiraha pystyttiin siirtämään kirjanpidollisesti seuraavalle vuodelle, nyt se ei enää kirjanpitolain puitteissa ole mahdollista. Riskin vastuuhenkilöksi määriteltiin kaupunginvaltuusto, joka päättää talousarviosta sekä kaupunginjohtaja ja –kamreeri, jotka kuuluvat konsernihallinnon tulosalueeseen.

Vahinkoriskiksi tunnistettiin vesihuoltolaitoksen toiminnan vaarantuminen. Riskiä kuvattiin puhtaan veden saannin vaarantumisella ja jätevesien pääsyllä ympäristöön. Riskin todennäköisyys arvioitiin tasolle 1 eli epätodennäköinen ja vaikutukset tasolle 3 haitalliset. Hallintatoimenpiteiksi määriteltiin vesihuoltolaitoksen valmius- ja varautumissuunnitelma ja tietoisuus sen olemassa olemasta. Lisäksi suunnitelman päivittäminen määriteltiin vuosittaiseksi toimenpiteeksi. Olemassa oleva suunnitelma todettiin päivitettyksi viimeksi syksyllä 2012. Vastuuhenkilöksi määriteltiin vesihuoltolaitoksen johtaja ja raportointiin määriteltiin valmius- ja varautumissuunnitelman vieminen tiedoksi päivityksen jälkeen tekniselle lautakunnalle.

6.1.6 Yhteenveto tulosalueiden työskentelystä

Riskien itsearviointitilaisuuksissa esille nousi hyviä arviointikäytänteitä, joita pystyttiin heti jakamaan tulosalueiden kesken. Yksi hyväksi havaittu arviointikäytännöksi oli pienryhmätoiminta, jota hyödynnettiin heti usealla tulosalueella. Tulosalueilla tunnistettiin riskeiksi myös samoja asioita. Vahinkoriskeiksi tunnistettiin useammalla kuin yhdellä tulosalueella asiakkaan ja henkilökunnan turvallisuus (ulkopuolinen väkivalta) ja kiinteistöjen kunnossapito. Asiakkaan ja henkilökunnan turvallisuuteen tunnistettua riskiä kuvattiin mm. seuraavasti; ”asiakkaan ja henkilökuntaan kohdistuva ulkopuolinen väkivalta”. Kiinteistöjen kunnossapitoon tunnistettua riskiä kuvattiin mm. seuraavasti; ”kiinteistön kunto heikkenee ja vaikuttaa toimintaviihtyisyyteen”.

Toiminnallisiksi riskeiksi tunnistettiin useammalla kuin yhdellä tulosalueella seuraava riskikokonaisuus; toiminnallisen ja taloudellisen raportoinnin ajantasaisuus, luotettavuus, riittävyys, vaikuttavuus ja käytettävyys. Riskiä kuvattiin mm. seuraavasti; ”investointien toteuman seurannan puuttuminen, sisäisten laskutuksien ajantasaisuus, pitkän aikavälin taloussuunnittelun puuttuminen, joka voi johtaa epätaloudelliseen toimintaan”. Muita yhteisesti toiminnallisiksi riskeiksi tunnistettuja asioita olivat palvelurakenteen tarkoituksenmukaisuus, tehokkuus sekä taloudellisuus, operatiivinen johtaminen ja johtoryhmätyöskentely, päätöksenteon valmistelu ja seuranta, osaavan henkilöstön saatavuus sekä tietojärjestelmien hankinta, käytettävyys ja kriittisyys.

Taloudellisiksi riskeiksi tunnistettiin useammalla kuin yhdellä tulosalueella sopimusmenettelyyn ja osaamiseen liittyvä riski, sekä julkisiin hankintoihin liittyvä riski. Sopimusmenettelyihin ja –osaamiseen liittyvää riskiä kuvattiin mm. seuraavasti; ”palvelua ei tuoteta asiakkaan näkökulmasta sisäisissä palveluissa, epäselvät tilanteet toiminnassa -> suulliset sopimukset”. Julkisiin hankintoihin tunnistettua riskiä kuvattiin mm. seuraavasti; ”hankinta suoritetaan väärin, hankinta pitkittyy, sakot”.

6.2 Kysely kaupunginjohtajan johtoryhmälle

Seuraavaksi käydään läpi kaupunginjohtajan johtoryhmälle toteutetun kyselyn eri vaiheet; suunnittelu, toteutus, tulokset ja niiden käsittely.

6.2.1 Kyselyn suunnittelu

Jo aloiteltaessa Heinolan kaupungin riskienhallinnan kokonaisvaltaista kartoitusta keskusteltiin kaupunginjohtajan kanssa siitä, mikä kaupunginjohtajan johtoryhmän rooli tulee koko prosessissa olemaan. Tulosalueiden riskityöskentelyn edetessä kaupunginjohtajaa tiedotettiin säännöllisesti työskentelyn etenemisestä ja sen aikana tehdystä havainnoista ja niiden myötä syntyneistä kehittämissuunnitelmista prosessin etenemiseksi.

Yksi työskentelyn aikana esiin tullut kehittämissuunnitelma oli, että kaupungin strategiset riskit tunnistettaisiin koko prosessin lopuksi kaupunginjohtajan johtoryhmän taholta. Näin oli toimittu myös Hyvinkään kaupungilla, joka toimi benchmarking kohteena. Hyvinkään kaupungin tapaa pidettiin myös oivana tapana sille, että kaupunginjohtajan johtoryhmä operatiivisen toiminnan ylimpänä työryhmänä käy keskustelun yhdessä siitä, mitä kaikkia riskejä tulosalueiden työskentelyssä on löytynyt ja määrittelee yhteisen näkökulman koko kaupungin kokonaisvaltaiselle riskienhallinnalle.

Heinolan kaupungissa kaupunginjohtajan johtoryhmään kuuluvat kaupunginjohtajan lisäksi hallinto- ja kehitysjohtaja, henkilöstöjohtaja, kaupunginkamreeri, teknisen toimien johtaja, sosiaali- ja terveysjohtaja, sivistystoimenjohtaja, sisäinen tarkastaja sekä henkilöstön edustaja. Johtoryhmän kokoonpanon määrittelee kaupunginjohtaja. Jatkossa kaupunginjohtajan johtoryhmästä käytetään nimitystä kj johtoryhmä.

Hyvinkään kaupungilla kaupunginjohtajan johtoryhmälle oli tehty kysely, jonka tarkoituksena oli ollut tunnistaa Hyvinkään kaupungin strategiset riskit. Riskienhallintapäivässä kyselyn vastaukset oli käyty keskustellen läpi ja näin tunnistettu Hyvinkään kaupungin kaupunkitason riskit sekä samalla luokiteltu ne eri riskiluokkiin. Kysely oli laadittu sisäisen tarkastuksen toimesta, samoin riskienhallintapäivän vetäjänä oli toiminut sisäinen tarkastus.

Koko kyselyn toteutus suunniteltiin yhdessä kaupunginjohtajan kanssa niin, että vastaukset käsitellään johtoryhmän toimesta mahdollisimman nopeasti kyselyn päättymisestä. Johtoryhmän yhteinen riskienhallintapäivä sovittiin pidettäväksi 2.6.2014. Tämä tarkoitti kaupunginjohtajan johtoryhmän jäsenten kalentereihin varattua kokonaista päivää, joka oli tarkoitus käyttää vain riskienhallinnan käsittelemiseen. Työskentely-

rauhan varmistamiseksi päivä päätettiin järjestää muualla kuin päivittäisissä työskentelytiloissa kaupungintalolla.

6.2.2 Kyselyn toteutus

Heinolan kaupungilla on käytössä Digium Enterprise questback –kyselyohjelmisto. Ohjelmisto toimii suoraan www-selaimessa ja mahdollistaa tehokkaan ja monipuolisen tiedonkeruun. Ohjelmisto on valittu mm. tilastokeskuksen vertailussa oman luokansa helppokäyttöisemmäksi tiedonkeruuohjelmistoksi. Ohjelmisto pitää sisällään valmiita kyselypohjamalleja, joista voi valita juuri omaan kyselyyn sopivimman ratkaisun. Tietoturvallisuus on taattu, sillä tietoturva on auditoitu suuryritystasolla ja yritys noudattaa ISO 27001 laatustandardia KPMG:n valvomana (Digium Enterprise).

Teoriaosuudessa kohdassa 3.2. käsitellyistä kansainvälisistä riskienhallinnan viitekehyksistä päätettiin Heinolan kaupungin riskienhallintaan soveltaa ISO 31000 standardia. ISO 31000 riskienhallintastandardi näkyy myös kj johtoryhmälle laadituista kysymyksistä. Kyselyn alussa vastaajille on esitetty kaupungin vuoteen 2020 ulottuvan strategian visio, arvot, toiminta-ajatus, kriittiset, pitkän aikavälin tavoitteet sekä elinkeinostrategian valmistelutilanteen 1.10.2013 mukaiset strategiset kärjet.

ISO 31000 standardin mukaan ennen riskienhallinnan puitteiden suunnittelua ja toteuttamista on tärkeää arvioida ja ymmärtää sekä organisaation ulkoista että sisäistä toimintaympäristöä, koska ne voivat vaikuttaa merkittävästi puitteiden suunnitteluun. Organisaation ulkoisen toimintaympäristön arviointiin voi ISO 31000 standardin (4.3.1) mukaisesti kuulua esimerkiksi seuraavat tekijät: kansainvälinen, kansallinen, alueellinen tai paikallinen yhteiskuntaan, kulttuuriin, politiikkaan, lainsäädäntöön, viranomaismääräyksiin, rahoitukseen, teknologiaan, talouteen, luontoon tai kilpailukykyyn liittyvä toimintaympäristö. Lisäksi ulkoisen toimintaympäristön arviointiin voivat kuulua keskeiset organisaation tavoitteisiin vaikuttavat tekijät ja kehityssuunnat sekä suhteet ulkoisiin sidosryhmiin sekä näiden näkemykset ja arvot (SFS-ISO 31000:2009, 28).

ISO 31000 standardin mukaan organisaation sisäisen toimintaympäristön arviointiin voivat kuulua esimerkiksi seuraavat tekijät; hallintotapa, organisaatorakenne, roolit, vastuut, toimintaperiaatteet, tavoitteet ja niiden saavuttamiseen tarvittavat strategiat.

Lisäksi resursseihin ja tietämykseen liittyvät voimavarat, joita puolestaan voivat olla esim. pääoma, aika, henkilöt, prosessit, järjestelmät ja teknologia ovat sisäisen toimintaympäristön arviointiin kuuluvia tekijöitä. Lisäksi huomioida voidaan tietojärjestelmät, tiedonkulku ja päätöksentekoprosessit. Suhteet sisäisiin sidosryhmiin sekä näiden näkemykset ja arvot, organisaation kulttuuri ja organisaation käyttöön ottamat standardit, ohjeet ja mallit ovat myös sisäisen toimintaympäristön arviointiin kuuluvia tekijöitä. Huomioida tulee myös sopimussuhteiden muoto ja laajuus (SFS-ISO 31000:2009, 28).

Kj johtoryhmälle laaditun kyselyn kysymyksissä ulkoisen toimintaympäristön arviointiin liittyvät kysymykset kohdistuvat ISO 31000 standardin mukaisesti mm. talouteen, lainsäädäntöön ja sopimusten hallintaan. Sisäisen toimintaympäristön arviointiin liittyvät kysymykset puolestaan mm. toimintaperiaatteisiin, henkilöstöön ja organisaatiokulttuuriin ISO 31000 standardia mukaillen.

Kyselyn suunnittelussa päädyttiin laatimaan suorat kysymykset, joihin vastataan avoimesti. Kysymysten asettelussa oletettiin, että avoimilla vastauksilla saataisiin jokaiselta vastaajalta mahdollisimman rehellinen oma näkökanta kysytyihin asioihin. Kysymykset esitettiin kaupunginjohtajan hyväksyttäväksi, ennen kyselyn julkistamista.

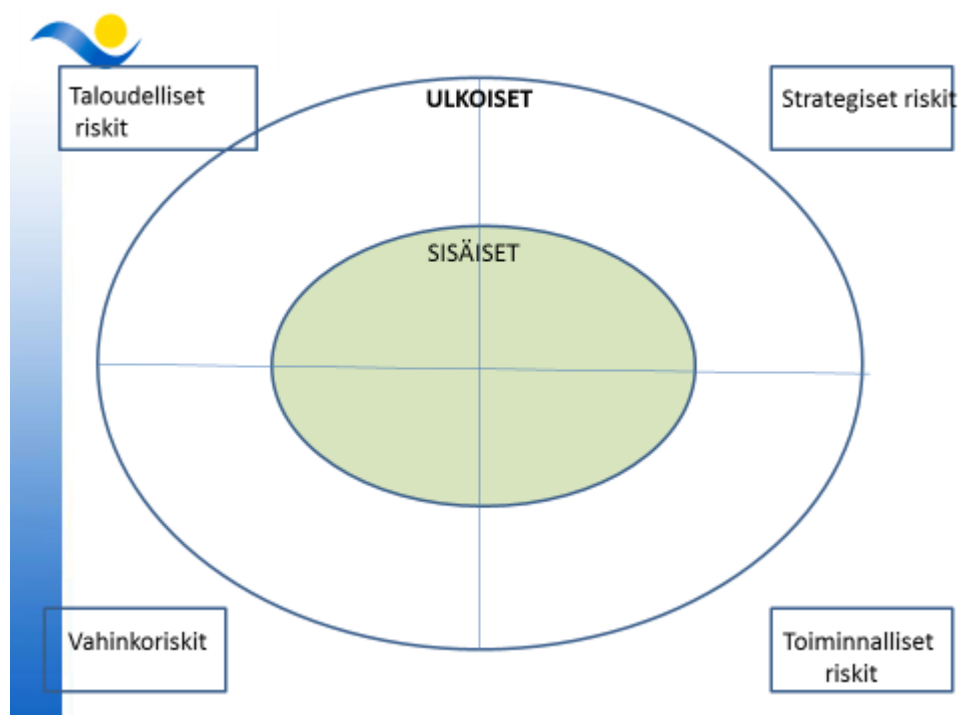
Kysely julkaistiin 20.5.2014 ja kohderyhmällä oli viikko aikaa vastata kyselyyn. Käytössä ollut kyselyohjelmisto mahdollisti kyselyn lähettämisen kohderyhmälle sähköpostitse ja luomaan ensin saatetekstin, missä kerrottiin kyselyn vastaamisaika ja perustelut sille, miksi kysely tehdään. Käytännössä kohderyhmän sähköpostiin tuli linkki, josta pääsi suoraan kyselyohjelmistoon. Kyselyn saateteksti on liitteenä 1 ja kaupunginjohtajan johtoryhmälle laadittu kyselypohja Digium Enterprise -ohjelmistolla on liitteenä 2.

6.2.3 Kyselyn tulokset ja niiden käsittely

Kysely osoitettiin yhteensä kuudelle henkilölle, joista kaikki vastasivat ja näin vastausprosentiksi muodostui 100. Tutkimuksen alkuperäisenä tarkoituksena oli tunnistaa kaupunkitasoiset strategiset riskit, mutta kysymysten asettamisen myötä, kysely mahdollisti tunnistamaan myös muita kuin vain strategisia riskejä. Kyselyn kysymysten

asettaminen toi myös haastetta vastausten analysointiin, sillä kyselyn kaksi ensimmäistä kysymystä oli asetettu niin, että vastaajalta kysyttiin sekä uhkia (riskejä), että mahdollisuuksia. Vastauksista esiin tulleet mahdollisuudet on käsitelty jäljempänä tulosten esittelyssä.

Kyselyyn saadut vastaukset luokiteltiin etukäteen eri riskiluokkiin. Riskiluokkina olivat taloudelliset, strategiset, toiminnalliset ja vahinkoriskit. Riskiluokat jaettiin edelleen sisäisiin ja ulkoisiin riskeihin. Ulkoisina riskinä on kuvattu kaupungin ulkopuolelta tulevat riskit ja sisäisinä kaupungin omassa toiminnassa havaitut riskit. Riskiluokittelu toimi johtoryhmän riskienhallintapäivän keskustelun pohjana. Saadut vastaukset on esitetty tässä kappaleessa kysymyskohtaisesti ja viimeisessä riskiluokkataulussa on esitetty koonti kaikista kyselyn vastauksista nousseista riskeistä. Riskit luokiteltiin kuvan 18 mukaiseen riskiluokkatauluun.



KUVA 18. Riskiluokittelutaulu

Kysymyksessä 1 kysyttiin ”mitkä tapahtumat voivat merkittävimmin vaikuttaa Heino-
lan strategisten valintojen ja päämäärien saavuttamiseen, kehittymiseen ja kasvuun
myönteisesti tai kielteisesti seuraavan 3-5 vuoden aikana?”

Kysymys oli aseteltu niin, että siinä kysyttiin sekä riskejä ja mahdollisuuksia. Vastauksia analysoitaessa riskiluokkatauluun otettiin mukaan vain selkeiksi riskeiksi arvioidut asiat, ei mahdollisuuksia. Mahdollisuuksiksi esitetyt asiat liittyivät positiivisiin odotuksiin työttömyyden laskemiseksi, joka nähtiin mahdolliseksi uuden yritystoiminnan viriämisen myötä. Vastauksissa näkyi myös toivoa siitä, että kuntien valtionosuudet kasvaisivatkin laskemisen sijaan.

Taloudellisina riskeinä pidettiin valtion talouden tiukentumista, jonka myötä myös oletettiin kuntien valtionosuuksien pienentyvän. Strategisiksi riskeiksi vastauksista nousivat uudet lait ja niiden myötä kunnille tulevat uudet velvollisuudet palvelutuotannossa. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos (myöhemmin Sote-uudistus) nähtiin riskinä. Se nähtiin jäsentymättömänä kokonaisuutena, jonka myötä sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien asioiden päätöksenteko uhkaa siirtyä kuntien määräysvallan ulkopuolelle. Strategisena riskinä nähtiin myös poliittisen yhteisymmärryksen puuttuminen ja pitkäjänteisen sitoutumisen puuttuminen. Poliittisella yhteisymmärryksellä tarkoitettiin eri puolueiden erilaisia näkemyksiä asioista, joka vaikuttavat päätöksentekoon. Pitkäjänteisellä sitoutumisella tarkoitettiin pitkäaikaisten investointi- ja kehittämishankkeiden toteuttamiseen liittyvää riskiä. Riski nähtiin mahdolliseksi toteutua varsinkin valtuustokauden vaihtuessa, kun uudet luottamushenkilöt aloittavat toiminnan ja edellisen valtuuston tekemät tulevaisuuteen suuntautuneet päätökset helposti unohdetaan ja asiat käsitellään ja mahdollisesti päätetään uudelleen, poiketen alkuperäisestä päätöksestä ja suunnitelmista. Strategisena riskinä nähtiin myös kilpailu ammattitaitoisesta työvoimasta. Vastausten mukaan tämän riskin toteutumisen uhka on jo ollut havaittavissa erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden henkilökunnan rekrytoinneissa.

Sisäisenä strategisena riskinä nähtiin myös organisaation oma strategiaosaaminen ja –johtaminen. Vastausten mukaan toiminnallinen riski nähtiin myös luottamus- ja virkahenkilöstön yhteistyössä, jonka ei nähty toimivan parhaalla mahdollisella tavalla. Sisäisenä toiminnallisena riskinä nähtiin myös yhteisen strategian mukaisen ajattelutavan puuttuminen. Kuvassa 19 on luokiteltu kysymyksen numero 1 vastaukset eri riskiluokkiin.



KUVA 19. Kysymyksen nro 1 vastausten luokittelu riskiluokkatauluun

Kysymyksessä numero 2 kysyttiin ”mitkä ovat merkittävimmät toimintaympäristöön (väestönkehitys, elinkeinoelämän kehitys, asiakaskäyttäytyminen) liittyvät ulkoiset strategiset riskit (uhat ja mahdollisuudet)?

Kysymys oli aseteltu niin, että siinä kysyttiin sekä riskejä ja mahdollisuuksia. Vastauksia analysoitaessa riskiluokkatauluun otettiin mukaan vain selkeiksi riskeiksi arvioidut asiat, ei mahdollisuuksia. Vastauksissa mahdollisuuksiksi nousseet asiat liittyivät positiiviseen väestönkehitykseen ja myönteiseen elinkeinoelämän kehittämiseen. Elinkeinoelämän kehittämisen mahdollisuutena nähtiin matkailutoimialan kehittäminen, joka olisi mahdollista paikallisten toimijoiden yhteistyönä. Elinkeinoelämän kehittämiseen liittyi olennaisesti myös maankäyttö ja kaavoitus, joka nähtiin myöskin yhtenä positiivisena mahdollisuutena.

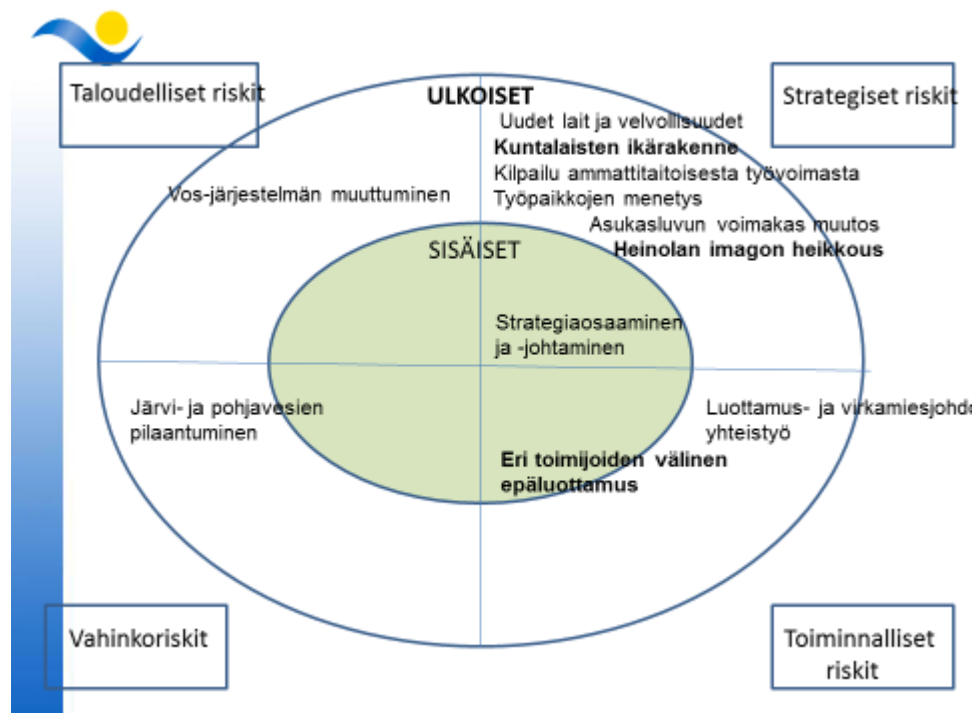
Vastauksista nousi esiin jo paljon samoja asioita kuin edellisen kysymyksen vastausten kohdalla. Vastauksien sanamuodot vaihtelivat, mutta ne tulkittiin tarkoittavan samaa asiaa. Luokittelussa riskeiksi nähdyt asiat on ilmaistu yhteisellä sanamuodolla. Tällöisenä esimerkkinä vastauksista esim. ”ikä rakenne luo merkittäviä haasteita palvelujen järjestämiselle”. Riskien luokittelussa tämä vastaus on huomioitu kohtaan ”kuntalaisten ikärakenne” Vastaavasti vastaus ”ammattitaitoinen henkilöstötilanne (eli

pula) huomioiden” on huomioitu riskien luokittelussa kohdassa ”kilpailu ammattitaitoisesta työvoimasta”.

Strategisiksi riskeiksi vastauksista nousivat jo edellisenkin kysymyksen kohdalla nousseet uudet lait ja velvollisuudet, kilpailu ammattitaitoisesta työvoimasta, työpaikkojen menetys, asukasluvun voimakas muutos sekä luottamus- ja virkamiesjohdon yhteistyö. Tämän kysymyksen kohdalla uudeksi strategiseksi riskiksi nähtiin kuntalaisten ikärakenne ja Heinolan imagon heikkous.

Toiminnallisiksi riskeiksi vastauksista nousivat jo edellisenkin kysymyksen kohdalla noussut luottamus- ja virkamiesjohdon yhteistyön toimimattomuus. Uutena toiminnallisena riskinä esiin nousi eri toimijoiden välinen epäluottamus. Tämä riski luokiteltiin sisäiseksi riskiksi, koska sillä nähtiin tarkoitettavan kaupungin tulosalueiden yhteistyössä havaittua epäluottamusta.

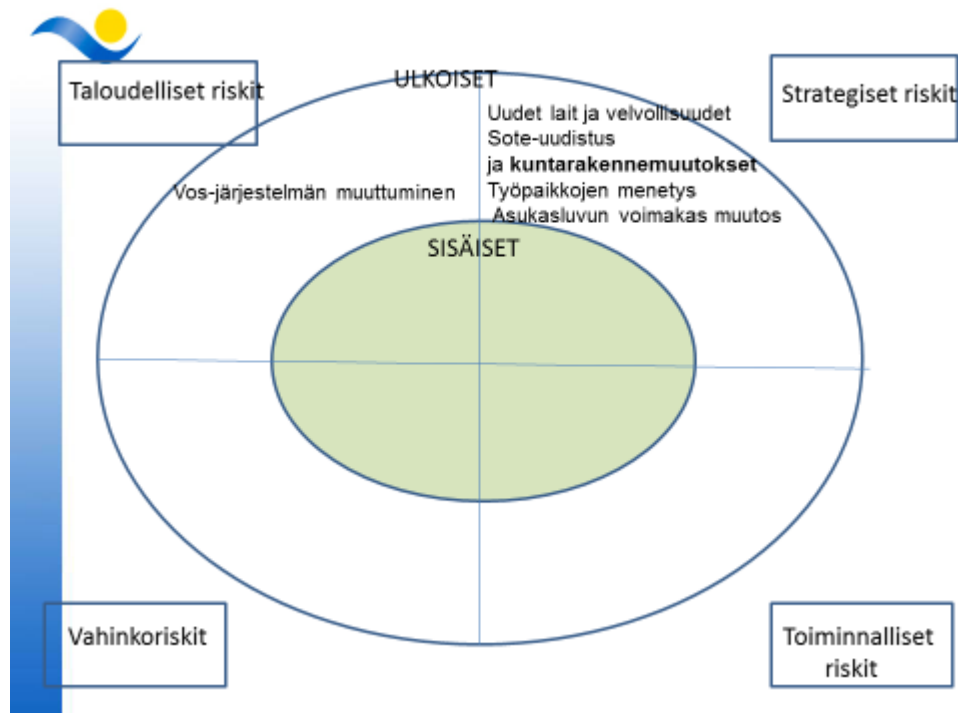
Vahinkoriskiksi vastauksista nousivat järvi- ja pohjavesien pilaantuminen ja taloudelliseksi riskiksi jo edellisenkin kysymyksenkin kohdalla esiin noussut valtionosuuksien laskeminen. Kuvassa 20 on luokiteltu kysymyksen numero 2 riskit eri riskiluokkiin. Kuvassa uudet tunnistetut riskit on esitetty lihavoidulla tekstillä.



KUVA 20. Kysymyksen numero 2 vastausten luokittelu riskiluokkatauluun

Kysymyksessä numero 3 kysyttiin ”mitkä ovat merkittävimmät lainsäädäntöön liittyvät ulkoiset strategiset riskit?”

Strategisiksi riskeiksi vastauksista nousivat jo aikaisemmissakin kysymyksissä esiin nousseet riskit kunnan toimintaa koskevien uusien lakien ja velvollisuuksien tuleminen myötä. Riskiä kuvattiin mm. seuraavasti ”Lainvalmisteluprosessi ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla”. Lisäksi strategisiin riskeihin nousi jo aiemmissakin kysymyksissä esiin nousseet riskit työpaikkojen menetyksistä, asukasluvun voimakkaasta negatiivisesta muutoksesta sekä Sote-uudistus. Uutena riskinä strategisiin riskeihin nousi kuntarakennemuutokset. Kuvassa 21 on luokiteltu kysymyksen numero 3 vastaukset eri riskiluokkiin. Kuvassa uudet tunnistetut riskit on esitetty lihavoidulla tekstillä.



KUVA 21. Kysymyksen numero 3 vastausten luokittelu riskiluokkatauluun

Kysymyksessä numero 4 kysyttiin ”mitä strategisia riskejä liittyy yhtiöittämiseen, ulkoistamiseen, kilpailuttamiseen ja sopimusten hallintaan?”

Vastauksista ei noussut esiin yhtään jo aiemmissa kysymyksissä tunnistetuista riskeistä. Sisäisiin strategisiin riskeihin nousi vahvasti organisaation osaaminen. Osaaminen jaoteltiin vastausten perusteella sopimus-, hankinta-, talous- ja omistajaohjausosaamiseen. Sopimusosaamisen riskiä kuvattiin mm. seuraavasti ”sopimusten hallinnassa

riskinä se, ettei toimintakentän tulevia muutoksia ole osattu ottaa riittävästi huomioon sopimusta laadittaessa”. Hankintaosaamiseen liittyvää riskiä kuvattiin mm. seuraavasti ”kilpailutuksessa ei osata verrata tarjouksia hinnan, laadun ym. oleellisten kriteereiden perustella”. Talousosaamisen luokiteltua riskiä kuvattiin mm. seuraavasti ” taloudellisten vaikutusten ennakoiminen”.

Ulkoiseksi strategiseksi riskiksi nousi ulkoistamisen purku. Tällä riskillä tarkoitettiin jo tehdyn ulkoistamispäätöksen purkamiseen liittyvää hankaluutta.

Taloudelliseksi riskiksi yhtiöittämisessä nousi sisäisten palvelujen tuottajaorganisaatioiden ulkoistaminen sekä yhtiöittämiseen liittyvän hallintokulujen kasvu ja osingonjako verottajalle. Yhtiöittämiseen tunnistettujen taloudellisten riskien osalta päädyttiin kuitenkin siihen, että niitä ei tulla esittämään lopullisessa yhteenvedossa kaikista tunnistetuista riskeistä vaan nämä riskit ovat osa talous- ja omistajaohjausosaamista, mikä on tunnistettu strategiseksi riskiksi.

Kuvassa 22 on luokiteltu kysymyksen numero 4 vastaukset eri riskiluokkiin.



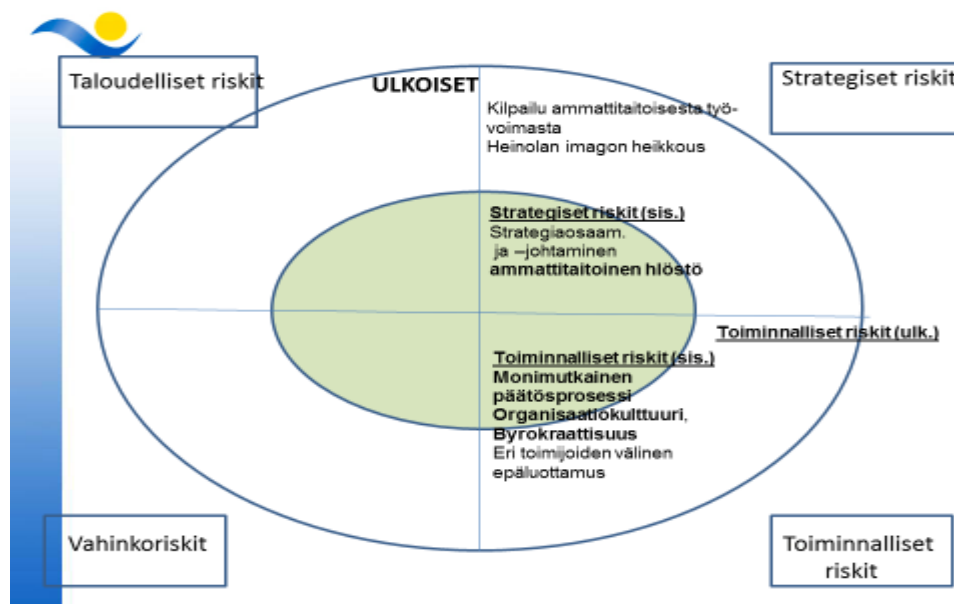
KUVA 22. Kysymyksen numero 4 vastausten luokittelu riskiluokkatauluun

Kysymyksessä numero 5 kysyttiin ”Mitä sisäisiä strategisia riskejä liittyy henkilöstön saatavuuteen, osaamiseen, henkilöstöjohtamiseen ja organisaatiokulttuuriin?”

Kysymys oli aseteltu niin, että sen tarkoituksena oli saada vastauksia sisäisiin riskitekijöihin, mutta vastauksista nousi esiin myös ulkoisia riskejä. Strategisiksi ulkoisiksi riskeiksi vastauksista esiin nousivat jo aiemmissa kysymyksissä esiin nousseet riskit liittyen kilpailuun ammattitaitoisesta työvoimasta sekä Heinolan imagon heikkous. Imagon heikkouden oletettiin vaikeuttavan osaavan henkilöstön rekrytointia kaupunkiin.

Sisäisiksi strategisiksi riskeiksi tunnistettiin jo aiemmissa kysymyksissä tunnistettu riski strategiaosaaminen ja -johtaminen. Strategiaosaamiseen ja -johtamiseen liittyvää riskiä oli perusteltu mm. seuraavasti ”strategian sisältöä ja suuntaa ei osata viestittää riittävän hyvin koko henkilöstölle”. Uudeksi sisäiseksi strategiseksi riskiksi tunnistettiin ammattitaitoisen henkilöstön saatavuuteen liittyvät ongelmat. Toiminnallisiin ulkoisiin riskeihin tunnistettiin jo aiemmissakin kysymyksissä tunnistettu riski eri toimijoiden välisestä epäluottamuksesta.

Vastauksista uusiksi toiminnallisiksi riskeiksi nousi monimutkainen päätösprosessi, organisaatiokulttuuri ja byrokraattisuus. Monimutkaista päätösprosessia oli vastauksissa kuvattu mm. seuraavasti ”monimutkainen päätösprosessi: hidas, monipaperinen, vaikea”. Kuvassa 23 on luokiteltu kysymyksen numero 5 vastaukset eri riskiluokkiin. Kuvassa uudet tunnistetut riskit on esitetty lihavoidulla tekstillä.

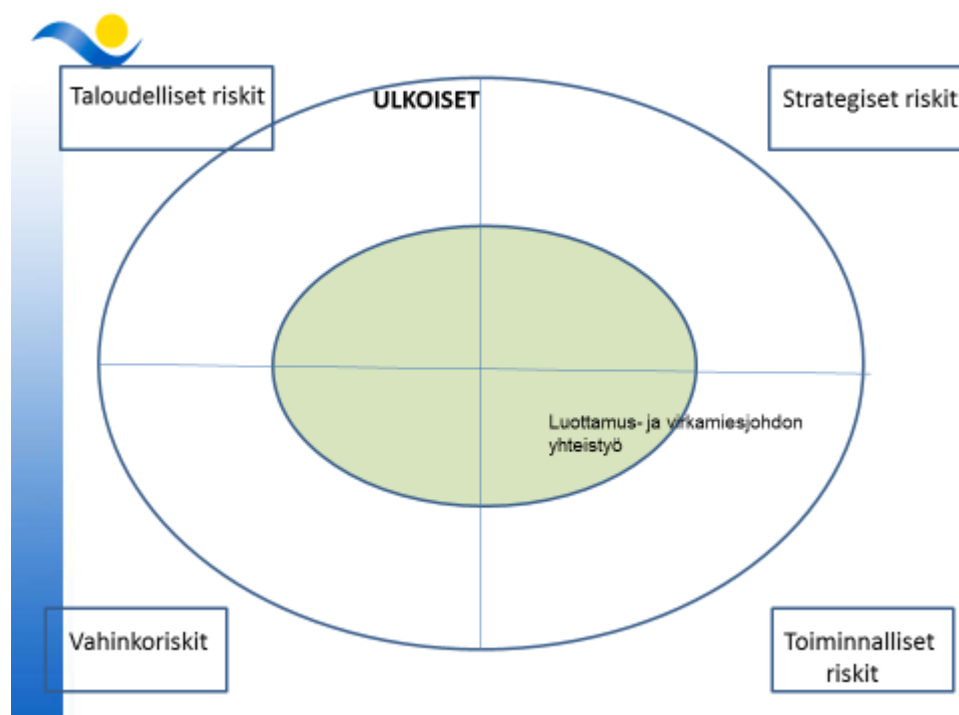


KUVA 23. Kysymyksen numero 5 vastausten luokittelu riskiluokkatauluun

Kysymyksessä numero 6 kysyttiin ”mitä sisäisiä strategisia riskejä liittyy luottamus- ja virkamiesjohdon yhteistyöhön (tiedonkulku, päätöksenteko)?”

Jo aiempien vastausten perusteella yhdeksi toiminnalliseksi riskiksi oli nimetty luottamus- ja virkamiesjohdon yhteistyö. Tämän kysymyksen vastauksissa riskejä oli tarkennettu, mutta niitä ei ole sellaisenaan avattu riskiluokkatauluun, vaan riskiluokkataulussa riski on kuvattu yleisellä tasolla ”luottamus- ja virkamiesjohdon yhteistyö”. Vastaukset on käsitelty tarkemmin seuraavassa tekstiosuudessa.

Vastausten perusteella voitiin todeta, että suurimmaksi ongelmaksi luottamus- ja virkamiesjohdon yhteistyössä koettiin omien roolien ymmärtäminen sekä asioiden avoin käsittely. Vastauksista kävi myös ilmi, että yhteistyön toimimattomuuden koetaan aiheuttavan tuloksellisuuden laskua. Kuvassa 24 on luokiteltu kysymyksen numero 6 vastaukset eri riskiluokkiin.

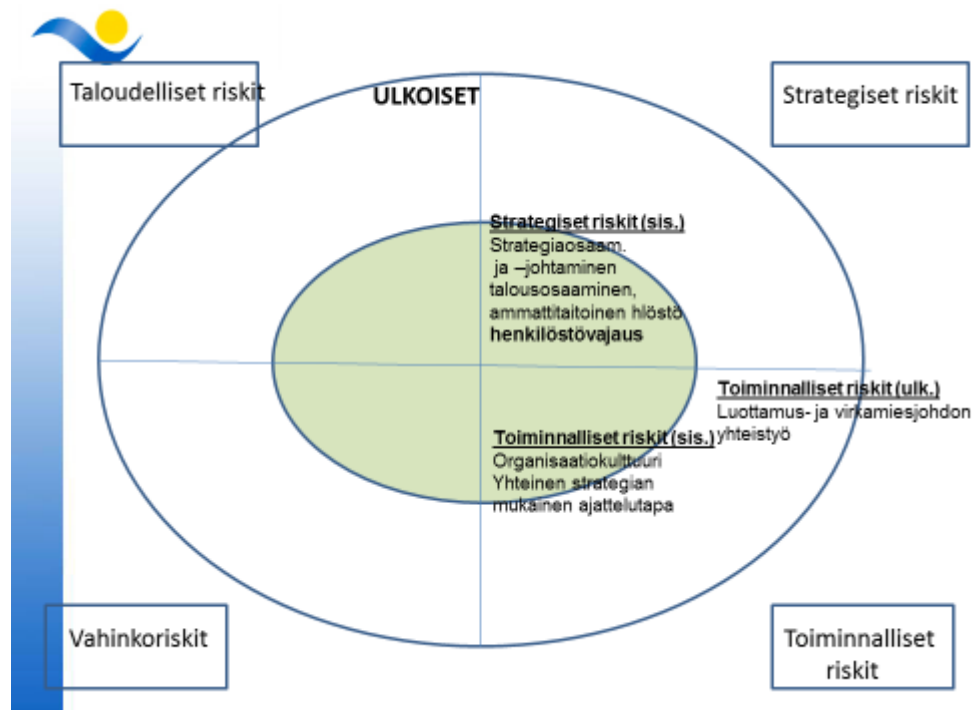


KUVA 24. Kysymyksen numero 6 vastausten luokittelu riskiluokkatauluun

Kysymyksessä numero 7 kysyttiin ”mitkä ovat merkittävimmät sisäiseen toimintaympäristöön (organisaatorakenne, hyvä hallintotapa, rooli- ja vastuujako) liittyvät riskit?”

Strategisiin sisäisiin riskeihin vastauksista nousivat jo aiempienkin kysymysten kohdalla riskeiksi nimetyt strategiaosaaminen ja –johtaminen, talousosaaminen sekä ammattitaitoinen henkilöstö. Strategia- ja talousosaamiseen liittyvää riskiä oli kuvattu mm. seuraavasti; ”oman sektorin ja saavutettujen etujen puolustaminen yksisilmäisesti” sekä ”kyvyttömyys nähdä asioita laajemmasta perspektiivistä ja kokonaisuuden edun kannalta.” Molemmilla vastauksilla tulkittiin tarkoitettavan ajattelumallia, joka perustuu vain tietyn organisaation osan etuun perustuvaan toimintamalliin, jolloin kaupungin kokonaisuutta ei oteta huomioon.

Uudeksi sisäiseksi strategiseksi riskiksi vastauksista nousi henkilöstövajaus. Toiminnallisiin sisäisiin riskeihin vastauksista nousivat jo aiempienkin kysymysten kohdalla riskeiksi nimetyt organisaatiokulttuuri ja yhteinen strategian mukainen ajattelutapa. Organisaatiokulttuuriin liittyvää riskiä oli kuvattu mm. seuraavasti; ”organisaatiorakenne: tarvitaan enemmän poikkihallinnollista keskustelua ja yhteistä päättämistä ja linjaamista.” Kuvassa 25 on luokiteltu kysymyksen numero 7 vastaukset eri riskiluokkiin. Kuvassa uudet tunnistetut riskit on esitetty lihavoidulla tekstillä.

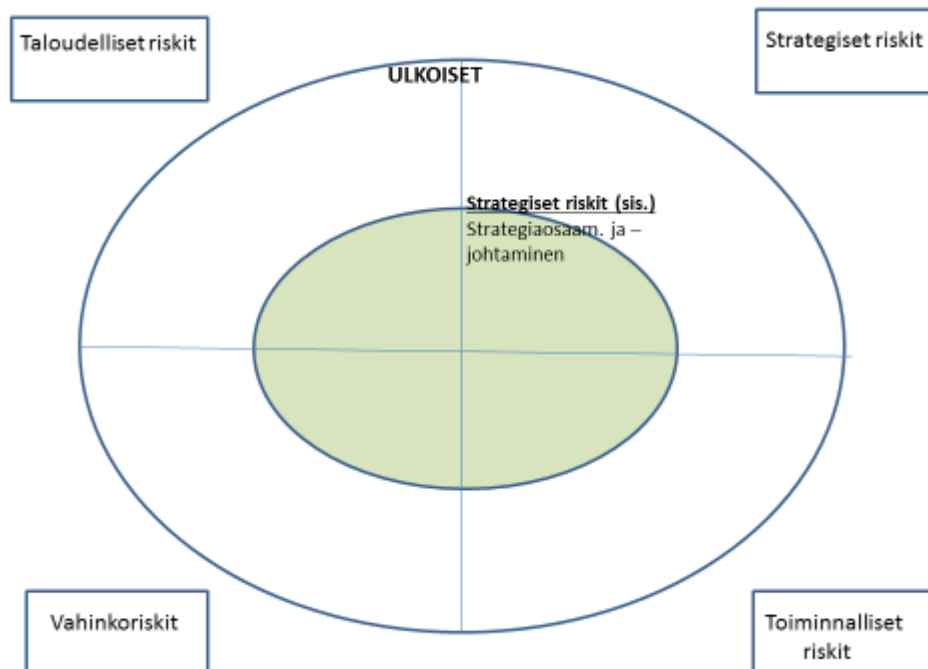


KUVA 25. Kysymyksen numero 7 vastausten luokittelu riskiluokkatauluun

Kysymyksessä numero 8 kysyttiin, ”mitkä ovat merkittävimmät riskit strategiaihin, toimintaperiaatteisiin ja tavoitteiden asettamiseen liittyen?”

Jo aiempien vastausten perusteella yhdeksi sisäiseksi strategiseksi riskiksi oli nimetty strategiaosaaminen ja -johtaminen. Tämän kysymyksen vastauksissa riskejä oli tarkennettu, mutta niitä ei käsitelty sellaisenaan riskiluokkatauluun, vaan riskiluokkataulussa riski on kuvattu yleisellä tasolla ”strategiaosaaminen ja -johtaminen”. Vastaukset on käsitelty tarkemmin seuraavassa tekstiosuudessa.

Vastausten perusteella voitiin todeta, että kokonaisuudessaan strategiaosaaminen ja suunnittelu vaativat osaamisen vahvistamisesta. Vastausten perusteella voitiin todeta, että laadittua strategiaa ei koettu osaavan viedä käytäntöön, vaan sen koettiin jäävän sisäistämättömäksi sanahelinäksi joka karkaa helposti epäolennaisuuksiin. Vastauksissa riskejä oli kuvattu mm. seuraavasti; ”laaditaan asiakirjoja, joita ei käytetä suunnitella tai päätöksentekoa tai toimintaa ohjaamaan”. Kuvassa 26 on luokiteltu kysymyksen numero 8 vastaukset eri riskiluokkiin.



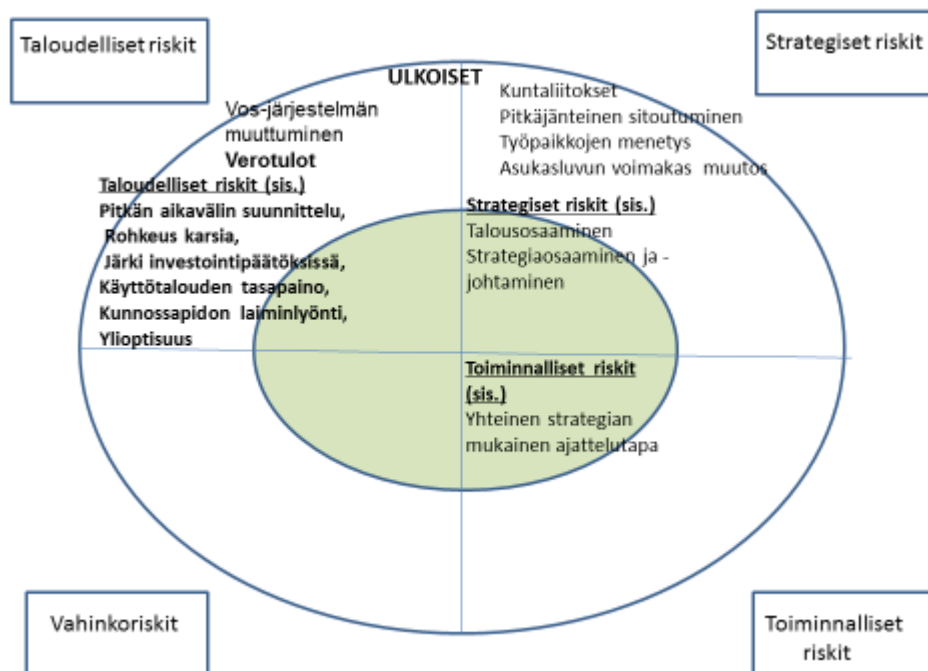
KUVA 26. Kysymyksen numero 8 vastausten luokittelu riskiluokkatauluun

Kysymyksessä numero 9 kysyttiin ”mitkä ovat merkittävimmät talouden tasapainoisuuteen ja investointeihin liittyvät riskit?”

Strategisiin riskeihin vastauksista nousivat jo aiempienkin kysymysten kohdalla riskeiksi nimetyt kuntaliitokset, pitkäjänteinen sitoutuminen, työpaikkojen menetys ja asukasluvun voimakas negatiivinen muutos. Vastauksien perusteella voitiin todeta, että kuntaliitoksen ”uhatessa” riskiksi voisi muodostua ehkä hieman holtitonkin rahan käyttö siinä pelossa, että kuntaliitoksen jälkeen rahaa ei olisi enää käytettävissä samassa määrin kuin itsenäisenä kuntana.

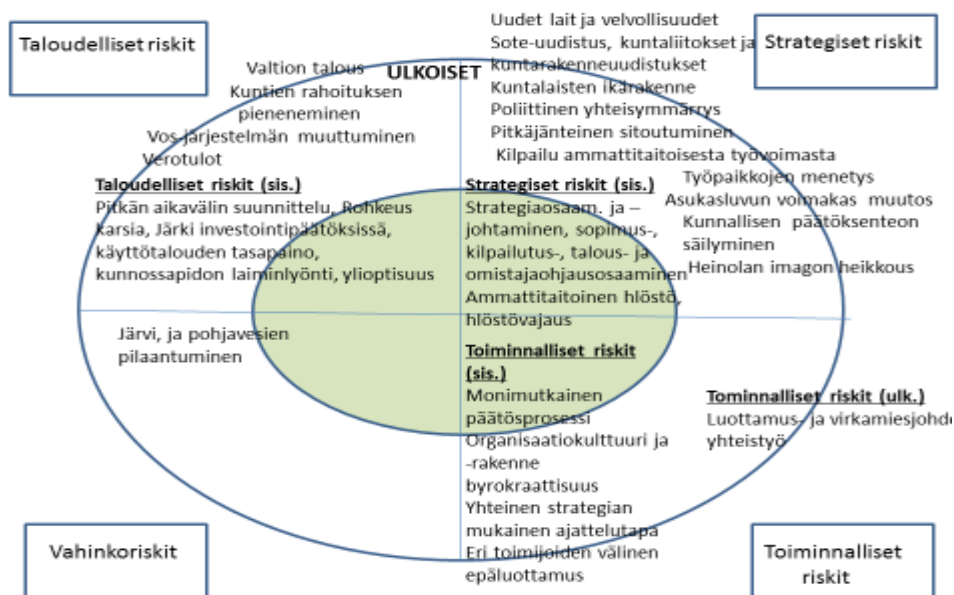
Taloudelliseksi ulkoiseksi riskiksi vastauksista nousi jo aiempienkin kysymysten kohdalla riskiksi nimetty valtionosuusjärjestelmän muuttuminen. Uudeksi ulkoiseksi taloudelliseksi riskiksi vastauksista nousi verotulot, joiden pelättiin laskevan työpaikkojen menetyksen sekä asukasluvun pientymisen myötä. Uusiksi sisäiseksi taloudelliseksi riskeiksi vastauksista nousivat pitkän aikavälin suunnittelun puuttuminen, rohkeus karsia, järki investointipäätöksissä, käyttötalouden tasapainon säilyminen, kunnossapidon laiminlyönti ja ylioptimistisuus.

Kuvassa 27 on luokiteltu kysymyksen numero 9 vastaukset eri riskiluokkiin. Kuvassa uudet tunnistetut riskit on esitetty lihavoidulla tekstillä.



KUVA 27. Kysymyksen numero 9 vastausten luokittelu riskiluokkatauluun

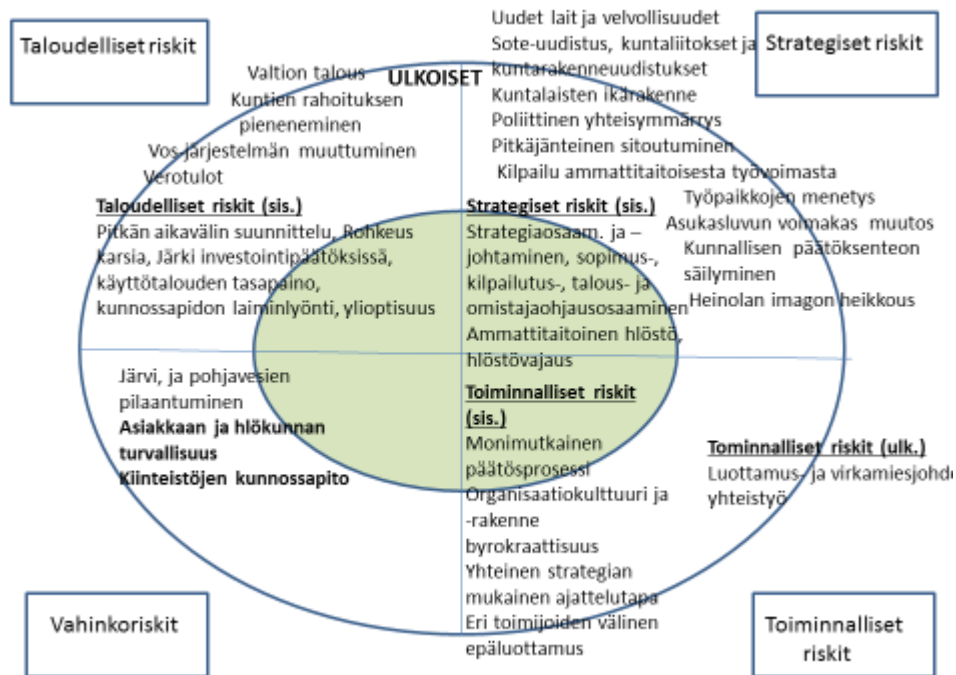
Työskentelyn lopuksi tarkasteltiin koko kyselyn vastausten perusteella muodostunutta riskiluokkataulua. Kuvassa 28 on esitetty kysymysten vastausten perusteella muodostunut riskiluokkataulu.



KUVA 28. Heinolan kaupungin riskiluokkataulu

Kaupunginjohtajan johtoryhmälle kohdistetun kyselyn vastausten lisäksi riskipäivässä käytiin keskustellen läpi tulosalueilla tehtyä riskienkartoitus ja -tunnistustyöskentelyä. Riskiluokkatauluun päätettiin luokitella myös ne riskit, jotka oli tunnistettu useammalla kuin yhdellä tulosalueella ja joita ei ollut vielä tunnistettu johtoryhmän kyselyn vastauksissa.

Riskiluokkataulua täydennettiin vahinkoriskien osalta lisäämällä tauluun riskit; asiakkaan ja henkilökunnan turvallisuus sekä kiinteistöjen kunnossapito. Vahinkoriskeiksi oli tunnistettu useammalla kuin yhdellä tulosalueella asiakkaan ja henkilökunnan turvallisuus (ulkopuolinen väkivalta) ja kiinteistöjen kunnossapito. Kuvassa 29 on esitetty työskentelyn perusteella syntynyt Heinolan kaupungin riskiluokkataulu.



KUVA 29. Heinolan kaupungin riskiluokkataulu 2014

Eniten työskentelyn aikana tunnistettiin strategisia riskejä ja vähiten vahinkoriskejä. Strategisia riskejä tunnistettiin yhteensä 16, joista puolet luokiteltiin sisäisiksi ja puolet ulkoisiksi. Toiminnallisia riskejä tunnistettiin yhteensä 8, joista puolet oli sisäisiä ja puolet ulkoisia. Taloudellisia riskejä tunnistettiin yhteensä 15, joista 8 luokiteltiin ulkoisiksi riskeiksi ja 7 sisäisiksi riskeiksi. Vahinkoriskejä tunnistettiin yhteensä 3. Vahinkoriskejä ei luokiteltu erikseen ulkoisiin ja sisäisiin riskeihin. Tunnistetut riskit ovat taulukoituna liitteenä 4.

7 POHDINTA

Tutkimuksen tavoitteena oli kehittää Heinolan kaupungin riskienhallintaa yhtenäiseksi. Tutkimuksen tavoite saavutettiin suunnitelman mukaisesti. Tutkimuksen myötä kaikille kaupungin tulosalueille otettiin käyttöön yhteinen riskienarviointityökalu. Työkalu otettiin käyttöön ohjatusti niin, että tutkija toimi työkalun käyttöönoton ohjaajana ollen mukana tulosalueiden työskentelyssä. Ohjattu työkalun käyttöönotto mahdollisti myös tulosalueiden hyvien käytäntöjen havainnoinnin ja niiden jakamisen heti organisaatiotasoisesti. Ohjattujen riskienhallintatilaisuuksien myötä voitiin myös varmistua siitä, että riskientunnistamisprosessi tehtiin organisaatiotasoisesti samalla lailla.

Tutkimuksessa tunnistettiin myös kaupunkitason riskit. Tunnistaminen tapahtui kaupunginjohtajan johtoryhmälle tehdyn kyselyn avulla. Kyselyn laatimisessa hyödynnettiin ISO 31 000 riskienhallintastandardia, jonka myötä standardin vaatimukset on otettu kaupungin riskienhallinnassa käyttöön. Tutkimuksen aikana tehtiin paljon havaintoja, joiden perusteella on annettu kehittämisehdotuksia. Havainnot ja kehittämisehdotukset esitetään seuraavassa alaluvussa.

7.1 Kehittämisenäkökulmat

Johtajan tärkein tehtävä on varmistaa johtamansa organisaation menestys nyt ja tulevaisuudessa. Organisaation jatkuvuuden turvaaminen on myös riskienhallinnan tärkein tehtävä. Siksi riskienhallinta on ennen kaikkea johtamisen työkalu ja seurannan apuväline (Rautanen 2011, 71). Tämän tutkimuksen myötä on toteutettu ensimmäinen koko Heinolan kaupungin organisaation kattava riskienarviointi. Tutkimuksen aikana tunnistettiin yhteensä 19 sisäistä ja 23 ulkoista riskiä. Riskienhallinnan kokonaisvaltaistamiseksi käyttöön otettiin Excel-pohjainen työkalu, johon riskit kuvattiin, luokiteltiin ja arvioitiin, niille määriteltiin hallintatoimenpiteet sekä raportointi ja aikataulutettiin mahdolliset kehittämistoimenpiteet. Työkalun käyttöönoton myötä tulosalueiden riskienhallintakäytänteet pystyttiin yhtenäistämään ja prosessi dokumentoimaan.

Kehittämistyössä kaupunkitasoisia riskejä tunnistettiin kaupunginjohtajan johtoryhmän toimesta, mutta niitä ei arvioitu eikä niille määritelty hallintatoimenpiteitä. Kaupunkitasoiset riskit esitettiin riskitauluna. Riskitaulussa monet riskeistä on ilmaistu positiivisessa muodossa. Ne näyttävät ymmärrettävässä muodossa riskikartoituksessa mukana olleille, mutta esiteltäessä kuvaa esim. poliittiselle taholle voi syntyä väärinkäsityksiä. Riskien nimeämisessä kannattaa jatkossa pohtia havaittujen asioiden ilmaisua niin, että ne näyttävät heti myös lukijalle uhkakuvana. Tutkimuksessa tunnistetuista riskeistä osa arvioitiin kriittisiksi riskeiksi. Huomiota tulee kiinnittää kriittisiksi riskeiksi arvioitujen riskien hallintatoimenpiteiden toteuttamiseen, jotta riskien merkittävyyttä saataisiin laskettua.

Riskienhallinnassa johdon asennoituminen on tärkeää. Riskikartoitukset tuovat esiin pelottavan paljon uhkia ja todennäköisesti toteutuvia riskejä. Samanaikaisesti riskienhallinta on mahdollisuus ja kehittämisen työkalu. Työkaluna riskienhallinta tuo johtamiseen systemaattisuutta ja pakottaa seurantaan (Rautanen, 2011, 86, 161). Kehittä-

mistyössä tulosalueiden riskikartoitustyöskentelyn alussa havaittavissa oli osittain työn vaikeaa käynnistymistä. Tämä johtui selkeästi siitä, että riskienhallinnan tuomia mahdollisuuksia ei vielä tässä vaiheessa osattu havaita. Työskentelyn edetessä silmät avautuivat ja riskienhallinta osattiin nähdä kehittämisen työkaluna. Tämä korostui erityisesti sisäisiä riskejä tunnistettaessa. Sisäiset riskit ovat niitä, joihin organisaatio voi toiminnallaan itse vaikuttaa. Sisäisiksi riskeiksi tunnistetut asiat ovat merkittäviä asioita, jotka liittyivät organisaation osaamiseen ja toimintatapoihin. Organisaation osaaminen ja toimintatavat ovat mitä suuremmissa määrin organisaation johtamiseen liittyviä asioita, jotka ovat tämän tutkimuksen myötä tunnistettu näkyväksi. Sisäisistä riskeistä käytiin tulosalueiden riskien kartoitustilaisuuksissa aktiivista keskustelua. Keskusteluaktiivisuus kuitenkin laski tuotaessa nämä riskit kaupunginjohtajan johtoryhmän keskusteluun.

Rautanen (2010, 146 - 147) kertoo yrityksestä, jossa yksikköjen johtajat kiinnostuivat vain oman vastuualueensa asioista ja kehittämisestä. Tällöin he eivät tavoitelleet yrityksen yhteistä menestystä eivätkä katsoneet asioita koko yrityksen edun kannalta. Kyseisessä yrityksessä esimerkiksi tietohallintojohtajaa kiinnostivat ohjelmistoinvestoinnit riippumatta siitä, oliko hankitusta ohjelmistosta mitään hyötyä yrityksen myyntiorganisaatiolle tai palvelutuotannolle. Rautasen esimerkki on samaistettavissa myös Heinolaan, jossa tulosalueiden voidaan todeta olevan kaupunkeja kaupungissa.

Kuntien haasteena on jatkuvasti tiukentuva talous, mutta samanaikaisesti tarjottavien palveluiden määrää on jouduttu kasvattamaan vastaamaan asukkaiden tarpeita. Palvelujen tehokasta tuottamista ollaankin arvioimassa monissa kunnissa. Tutkimuksen myötä organisaation sisältä löydettiin kipukohtia, jotka vaikeuttavat tulosalueiden yhteistyötä ja vaikuttavat organisaation palvelutuotannon tehokkuuteen. Toimintamalleja tehostamalla palvelujen tehokkuutta voidaan lisätä. Tämä vaatii organisaatiotasoisena ajatusmaailman oppimista ja yhteistyötä läpi tulosaluerajojen. Jo tutkimuksen aikana tulosalueiden hyviä käytäntöjä jaettiin. Organisaatiossa tulisikin hyödyntää enemmän sisäistä benchmarking-menettelyä.

Riskienhallinnan jalkauttamisen jälkeen organisaation tulee edelleen jatkaa riskienhallinnan seuraamista, sen kehittämistä ja jatkuvaa parantamista. Riskienhallinta ei saa jäädä vain hetkittäiseksi kehittämiseksi. Organisaation tulee suunnitella, miten riskienhallintaa aiotaan jatkossa ylläpitää ja kehittää. Riskienhallinnan suorituskyvyn

mittaaminen tulee sisällyttää organisaation muiden arviointiprosessien yhteyteen. Tällöin riskienhallinnasta vastuussa olevien tahojen toiminta nousee arvioinnissa paremmin esiin (Ilmonen ym. 2010, 46). Tehty riskienkartoitus on Heinolan kaupungille hyvä ponnistus kohti pysyvää kokonaisvaltaista riskienhallinnan toimintamallia. Tulosalueiden riskien itsearviointitilaisuudet osoittautuivat erinomaisiksi työpajoiksi, missä uskallettiin rohkeasti myöntää myös oman tulosalueen riskienhallinnan heikkoudet. Riskienhallinnan jatkuvuuden varmistamiseksi voisi organisaatioon mieltiä perustettavaksi ns. riskityöryhmää. Työryhmän kokoonpanossa tulisi olla edustaja jokaiselta tulosalueelta ja siitä vetovastuussa olevan henkilön tulisi olla konsernihallinnosta. Tällä voitaisiin varmistaa riskienhallinnan työskentelyyn organisaatiotasoinen näkemys. Työryhmälle tulisi määritellä tavoitteet ja sen tulisi raportoida toiminnastaan ainakin kaupunginjohtajalle ja kaupunginjohtajan johtoryhmälle. Tutkimuksen myötä benchmarking-menetelmää voidaan luonnehtia erinomaiseksi menetelmäksi kehittää toimintoja. Menetelmän hyödyntäminen myös riskiryhmän toimintamallin suunnittelussa voisi olla järkevää.

7.2 Luotettavuuden arviointi

Tutkijan tehtävänä on näyttää toteen, että tutkimuksen johtopäätökset ovat oikeita. Tutkijan on huomioitava, että luotettavuustarkasteluun ja tutkimuksen riskienhallintaan varaudutaan jo työn suunnitteluvaiheessa. Tutkija ei voi menetellä niin, että työ tehdään ensin ja vasta lopuksi katsotaan miten luotettavuuskriteeristön vaatimukset toteutuvat. Yleisinä laadullisen tutkimuksen luotettavuuskriteereinä käytetään mm. vahvistettavuutta, arvioitavuutta (dokumentaatio), tulkinnan ristiriidattomuutta, luotettavuutta (tutkitun kannalta) ja saturaatiota. (Kananen 2014, 145, 151.)

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli yhtenäistää Heinolan kaupungin riskienhallinta kokonaisvaltaiseksi ottamalla käyttöön yhteinen työkalu organisaatiotasoisesti. Tutkimuksessa toteutettiin yhteensä 22 riskien kartoitustilaisuutta. Näistä 21 toteutettiin kaupungin neljällä eri tulosalueella ja yksi kaupunkitasoisesti. Riskien kartoitustilaisuuksissa tutkija kirjasi työkaluun tulosalueiden tunnistamat riskit. Työkalu oli jokaisen tilaisuuden aikana heijastettuna seinälle ja näin ollen kaikkien nähtävillä. Lisäksi työkalu toimitettiin jokaisen tilaisuuden jälkeen työskentelyyn osallistuneelle henkilölle. Myös kaupunkitason riskejä tunnistettaessa tutkijan kirjaukset olivat koko ajan

nähtävillä. Riskienhallintatilaisuuksista pidettiin myös päiväkirjaa, johon merkittiin havainnot työskentelyn etenemisestä.

Tutkimuksen reliabelius tarkoittaa tutkimuksen mittaustulosten toistettavuutta (Hirsjärvi ym. 2007, 226). Tässä tutkimuksessa kaupunginjohtajan johtoryhmälle toteutettu kysely on toistettavissa samalle kohderyhmälle. Kyselyn tuloksia voidaan myös pitää luotettavina koko kohderyhmän vastatessa kyselyyn. Kyselyyn saadut vastaukset käytiin myös tutkimuksen aikana sellaisenaan läpi yhdessä vastaajien kanssa. Tämän myötä voidaan todeta, että tutkija on ymmärtänyt vastaukset oikein. Huomioitava kuitenkin on, että vastaajien tilanne vastaushetkellä on voinut vaikuttaa vastauksiin. Vaikuttavana tekijänä on voinut olla esim. henkilön työtilanne. Jos kysely toteutettaisiin saman sisältöisenä uudestaan esim. vuoden kuluttua, voisivat vastaukset poiketa nyt saaduista vastauksista. Kyseessä oli juuri tätä hetkeä koskenut tutkimus, jolloin tutkimustulokset ovat hetkeen sidottuja. Organisaation toiminnan kehittyessä, tai toimitaan vaikuttavat muut muutokset esim. Sote-uudistus, voisivat olla sellaisia tekijöitä, jota voivat oleellisesti vaikuttaa tutkimustuloksiin kyselyä toistettaessa.

Tutkimuksen validius tarkoittaa tutkimuksen pätevyyttä, eli mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä on tarkoituskin mitata (Hirsjärvi ym. 2007, 226-227). Tässä tutkimuksessa kysely toteutettiin sähköisesti ja saman sisältöisenä kaikille. Kysymyksiin annettiin avoimet vastaukset ja vastaajilla itsellään oli mahdollisuus vaikuttaa esim. mihin riskiluokkiin kyselyssä saadut vastaukset sijoitetaan.

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimuksen luotettavuutta voidaan pyrkiä parantamaan tietojen keräämisellä eri lähteistä ja vertaamalla eri tietolähteistä saatua tietoa esim. omaan tulkintaan tai katsomalla tuottavatko eri tietolähteen toisiaan tukevia tuloksia. Verrattavat lähteet voivat olla muita tutkimuksia tai tutkimuksen aikana kerättyjä erimuotoisia tai erilähteisiä aineistoja. (Kananen 2014, 152.) Tässä tutkimuksessa käytettiin laajasti erilaista riskienhallintaan liittyvää kirjallisuutta. Lisäksi tutkija oli riskienhallintaan liittyvillä koulutuspäivillä sekä hyödynsi tutkimuksen aikana alan asiantuntijoita mm. benchmarking-menetelmällä.

Tutkijan edellytetään noudattavan työssään menetelmällistä ja kielellistä objektiivisuutta. Tärkeänä menetelmällisen objektiivisuuden kriteerinä pidetään sitä, että toinen tutkija voi toistaa tutkimuksen samoista lähtökohdista. Objektiivisuuteen kuuluu tie-

tynlainen asioiden etäännyttäminen. Tällä tarkoitetaan tutkijan tarkastelevan kokoamiin tutkimustuloksia kiihkottomasti ja tasapuolisesti ja häivyttäen persoonansa. Tutkijan tulee myös kirjoittajana pitää persoonansa kurissa. (Hirsjärvi 2007, 292, 293.) Tutkimuksen objektiivisuuteen voi vaikuttaa, jos tutkija itse työskentelee tutkittavassa kohteessa. Näin voidaan todeta olevan myös tässä tutkimuksessa, sillä tutkija työskentelee tutkittavan organisaation palveluksessa. Tutkijan rooli työelämässä on toimia organisaation sisäisenä tarkastajana. Sisäisen tarkastuksen rooliin kuuluva tärkeä elementti on työskennellä objektiivisesti organisaation toimintoja arvioitaessa. Tämä on sisäisen tarkastuksen standardien ehdoton edellytys ja sen takia sisäinen tarkastus toimii suoraan kaupunginjohtajan alaisuudessa. Myös tutkijan roolissa tutkimusta tehtiin suoraan kaupunginjohtajan ohjauksessa. Tähän perustuen voidaan tutkijan roolia tulosalueiden työskentelyn suhteen pitää objektiivisena. Tulosaluejohtajat eivät ole voineet vaikuttaa tutkijan näkökantoihin esim. esimiehen roolissa.

Tutkimuksen eri vaiheet on pyritty tuomaan mahdollisimman hyvin esille. Tutkimuksen aikana on perehdytty myös useaan eri riskienhallintaa käsitteleviin tutkimuksiin. Nämä tutkimukset ovat kuitenkin poikenneet tämän tutkimuksen tarkoituksesta, mutta tutkimus on pystytty toteuttamaan joilta osin samankaltaisesti esim. vertailtaessa riskienhallinnan viitekehyksiä. Tämä tutkimus on kuitenkin tehty erityisesti Heinolan kaupungin tarpeisiin ja tutkimuksen edetessä havainnoista onkin keskusteltu kokoajan avoimesti kaupunginjohtajan kanssa. Tämä on mahdollistanut kaupunginjohtajan ohjaamaan tutkimusta organisaation tarpeiden mukaisesti.

8 LOPUKSI

Opinnäytetyön tekeminen on päätöksessään. On hetki, jota on odotettukin, mutta nyt ihmettelen voiko tämä olla mahdollista. Kokonaisuudessaan työn tekeminen on ollut mielenkiintoista ja ennen kaikkea se on ollut haastavaa. Haastavuutta tutkimukseen lisäsi osallistuvan havainnoinnin käyttäminen. Ohjattujen riskienkartoitustilaisuuksien toteuttaminen vaati jatkuvaa oman tietopääoman kasvattamista, jota tutkimuksessa toteutettiin teoriaan tutustumalla, alan asiantuntijoita käyttämällä, koulutustilaisuuteen osallistumalla ja benchmarking-menetelmällä. Benchmarking-menetelmää en voi olla kehumatta liikaa. Toki, jotta menetelmän käyttö tuo hyviä tuloksia, vaatii se hyvän kumppanin löytämistä. Tässä tutkimuksessa kumppanin löytämisessä onnistuttiin erittäin hyvin. Hyvinkään kaupunki osoittautui monipuoliseksi benchmarking-kohteeksi

ja yhteistyötä tullaan toteuttamaan jatkossakin. Tutkimuksen teoriatausta toi vahvistusta tutkimuksessa toteutetulle riskienhallinnan työkalun käyttöönnotolle.

Riskien tunnistamistyö oli alussa sängen haasteellista, kunnes työssä päästiin kunnolla vauhtiin. Tutkittavan kohteen aktiivisuus työn toteutuksen edetessä lisääntyi, joka näkyy tunnistettujen riskien lukumääränä. Organisaatiolla oli vahva tahtotila panostaa riskienhallinnan kehittämiseen. Tätä voidaan mitata käytyjen riskientunnistamistilaisuuksien lukumäärällä. Tutkimuksen aikana organisaatiossa tapahtui myös henkilöstömuutoksia kaupunginjohtajan vaihtuessa uuteen. Tutkimuksessa muutos näkyi pelkästään positiivisesti, riskienhallinnan kokonaisvaltaistaminen koettiin entistä tärkeämmäksi. Tutkimusta olikin helppo toteuttaa kun tutkijan takana oli täysi ylimmän johdon tuki.

Aikataulullisesti tutkimus eteni suunnitellusti, lukuun ottamatta johtopäätösten tekemistä sekä raportointia, jotka viivästyivät muiden opiskelukiireiden myötä. Heinolan kaupungissa on tällä hetkellä vahva kehittämisen tahtotila tämän tutkimuksen toimiesä yhdenlaisena todisteena siitä. Tutkimuksen myötä saatuja tuloksia onkin jo kyselty naapurikaupungista.

Tutkimustyö on ollut ”ystävänä” ja osa arkeani pitkän aikaa. En voi kuin todeta, että tutkimukseen käytetty aika on ollut siihen käytetyn ajan arvoista ja olen erittäin tyytyväinen tutkimuksen tuloksiin. Ne saavutettiin suuren, mutta mielenkiintoisen työn myötä. Uuden oppiminen tuo lisäarvoa omaan työhön ja ennen kaikkea organisaatiolle. Tutkimuksen tulokset on otettu organisaatiossa heti käyttöön ja kokonaisvaltaista riskienhallintaa kehitetään jatkossa niiden pohjalta.

LÄHTEET

Alasuutari, Pertti. 1999. Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.

Alftan, Mikko, Blummé, Nils, Heikkala, Jani, Kontula, Lisbet, Miettinen, Olli, Pakarinen, Eija, Sinersalo, Kaarina, Sjölund, Roland, Sundvik, Peter, Tarvainen, Jyri, Tikkanen, Reino, Turakainen, Olli, Urrila, Antti ja Vesa, Janne 2008. Corporate Governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta. Helsinki; Edita.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2004. Enterprise Risk Management – Integrated Framework. WWW-dokumentti.
www.coso.org/documents. Ei päivitystietoa. Luettu 21.10.2014. Viitattu COSO ERM 2004.

Enberg, Mikael 2002. Kuntien riskienhallinta. Suomen Kuntaliitto.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Jyväskylä: Gummerrus Kirjapaino Oy.

Harjula, Heikki ja Prättälä, Kari 2007. Kuntalaki, tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

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

Heinolan kaupunki 2014. Heinolan kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet.

Heinolan kaupunki 2013. Kysely sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Heinolan kaupunki 2014. Päätöksenteko. WWW-dokumentti.

http://www.heinola.fi/FIN/Paatoksenteko/Heinolan_kaupunkiorganisaatio/Tulosalueorganisaatio_ja_luottamustoimielimet/. Ei päivitystietoa. Luettu 30.11.2014.

Holpainen, Atte, Koivu, Eila. Lappalainen, Keijo, Kuuluvainen, Antero, Leppiniemi, Jarmo, Mikkola, Matti & Vehmas, Keijo 2010. Sisäinen tarkastus. Helsinki: Tietosana.

Ilmoinen, Ilkka, Kallio, Jani, Koskinen, Jani, Rajamäki, Markku. 2010. Johda riskejä – käytännön opas yrityksen riskienhallintaan. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

ISO 31000. 2009. Riskienhallinta, periaatteet ja ohjeet.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko, Sajavaara, Paula. 2007. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Juvonen, Marko, Korhonen, Heikki, Ojala Veli Matti, Salonen, Tero, Vuori, Heli. 2005. Yrityksen riskienhallinta. Helsinki: Yliopistopaino.

Kananen, Jorma 2008. Kvali: kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet. Jyväskylä: Jyväskylä ammattikorkeakoulu.

Kananen, Jorma 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä. Miten kirjoitan kvalitatiivisen opinnäytetyön vaihe vaiheelta. Jyväskylä: Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Kattelus, Johanna 2014. ISO 31000 julkishallinnon näkökulmasta. Sisäisten tarkastajien 41.syysseminaari Tampere 28.10.2014. Koulutusmateriaali.

Kiviaho, Markus 2014. Kuntalain kokonaisuudistus. Sisäisten tarkastajien 41.syysseminaari Tampere 28.10.2014. Koulutusmateriaali.

Kiviaho, Markus 2012. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan nykytila, standardit ja hyvät käytännöt. Moniste.

Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: KPMG ja Edita Publishing Oy. Kuntalaki 15.6.2012/325.

- Kuusela, Hannu ja Ollikainen, Reijo 2005. Riskit ja riskienhallinta. Tampere; Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Marjamäki-Ruuskanen, Sonja 2013. Hallinnon tietotekniikkakeskuksen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämissuunnitelma. Laurea ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö.
- Ojansalo, Katri, Moilanen, Teemu, Ritalahti, Jarmo. 2009. Kehittämistyön menetelmät: uudenlaista osaamista liiketoimintaan. Helsinki: WSOPro Oy.
- Porokka-Maunuksela, Raija, Huuskonen, Juha, Koskinen, Outi & Säilä, Esko. 2004. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki; Edita Publishing Oy.
- Puusa, Anu & Juuti, Pauli 2011. Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. Helsinki: Hansaprint.
- Päijät-Hämeen verkkotietokeskus, ajankohtaista tietoa maakunnasta. Www-dokumentti.<http://www.verkkotietokeskus.fi/index.php/vaesto/84-vaeestoenikaerakenne/307-paeijaet-haemeen-kunnat>. Päivitetty 24.4.2014. Luettu 2.1.2015.
- Questback (Suomi) 2014. <http://www.questback.com/fi/digium-enterprise>. Ei päivitystietoa. Luettu 9.10.2014. Viitattu Digium Enterprise.
- Rautanen, Kimmo 2011. Aineettomien riskien hallinta johdon työkaluna. Helsinki; WSOYpro oy.
- Riskienhallinnan järjestäminen ja riskien arviointi kunnissa 2002. Opas kuntien riskienhallinnan järjestämiseksi. Moniste.
- Riskiluokat, 2014. Suomen riskienhallintayhdistys. www-dokumentti. <http://pk-rh.fi/>. Ei päivitystietoa. Luettu 23.9.2014.
- Suomen Kuntaliitto 2013. Kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpano. WWW-dokumentti.

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/tarkastus/sisainen-valvonta-ja-riskien-hallinta>. Ei päivitystietoa. Luettu 17.10.2014.

Suomen Riskienhallintayhdistys. Riskienhallintaprosessi. WWW-dokumentti.
<http://pk-rh.fi/index>. Ei päivitystietoa. Luettu 5.1.2015.

Suominen, Arto 2000. Riskienhallinta. Vantaa; Tummavuoren kirjapaino Oy.

Syrjäläinen, Eija, Eronen, Ari, Värri, Veli-Matti 2007. Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Tarling, Phil 2014. Risk Management as IA's Partner. Sisäisten tarkastajien 41. syysseminaari Tampere 28.10.2014. Koulutusmateriaali.

Tuomi, Jouni, Sarajärvi, Anneli 2006. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Valtionvarainministeriö 2014. Kuntaudistus. WWW-dokumentti.
http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntaudistus/09_kuntalakiuudistus/index.jsp. Ei päivitystietoa. Luettu 8.9.2014.

Vuorinen, Tero 2013. Strategiakirja 20 työkalua. Helsinki: Talentum.

Väisänen, Lasse 2014. Riskienhallinta ja sisäinen tarkastus. Syynissä 1/2014, 6-8.

Ylitalo, Marja-Liisa, 2012. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Moniste.

Riskien itsearvioinnin työkalu

Riskien ohjattu itsearviointi, työkalupohja, konsernihallinto																		
Strategiset riskit. Huom! Ovat esimerkkejä keskustelun pohjaksi	Riskin kuvaus	Todennäköisyys					Seuraukset					Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuuhenkilö	Raportointi, aikataulu			
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5							
Strategian toteuttamishelmien jalkautus epäonnistuu	Ei mennä samaan suuntaan, toiminta tehotonta	1	1	1	1	2	1	1	2	2	2	2	2	2	3,1	Seuranta, raportointi kuukausittain johtoryhmässä. Johtamisvastuiden määrittely esim. johtamisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeessa. Dokumentoitu ja raportoitava toteuttamissuunnitelma (esim. tuloskortit)	Raportointi: talouspäällikkö. Johtamisvastuiden määrittely: ohjeen valmistelusta vastaa	Kuukausittain toteutumaraportit Ohje vuoden 2013 aikana.
Muutokset elinkeino- ja väestörakenteessa															#JAKO/0!			
Ennakoiva maankäytön suunnittelu															#JAKO/0!			
Yleinen talouden kehittyminen															#JAKO/0!			
Työllisyyden kehittyminen															#JAKO/0!			
Toimintaympäristön/lainsäädännön muutokset															#JAKO/0!			
Sidosryhmien muuttuvat odotukset															#JAKO/0!			
Asiakkaiden muuttuvat tarpeet															#JAKO/0!			
Toiminnalliset riskit. Huom! Ovat esimerkkejä keskustelun pohjaksi	Riskin kuvaus	Todennäköisyys					Seuraukset					Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuuhenkilö	Raportointi, aikataulu			
Operatiivinen johtaminen ja johtoryhmätyöskentely															#JAKO/0!			
Päätöksenteon valmistelu ja laatu															#JAKO/0!			
Toiminnallisen ja taloudellisen raportoinnin ajantasaisuus, luotettavuus, riittävyys, vaikuttavuus ja käytettävyys															#JAKO/0!			
Tietojärjestelmien hankinta, käytettävyys, kriittisyys															#JAKO/0!			
Tietohallinto, tietoturva ja -suoja															#JAKO/0!			
Sijaisjärjestelyt															#JAKO/0!			
Taloudelliset riskit. Huom! Ovat esimerkkejä keskustelun pohjaksi	Riskin kuvaus	Todennäköisyys					Seuraukset					Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuuhenkilö	Raportointi, aikataulu			
Hyvä hallintotapa ja toiminnan lainmukaisuus															#JAKO/0!			
Toimivaltamääräykset ja delegointi															#JAKO/0!			
Sopimusmenettelyt															#JAKO/0!			
Julkiset hankinnat (suunnittelu, kilpailutusprosessi)															#JAKO/0!			
Talouden hoidon menettelyt (vaaralliset työyhdistelmät, laskujen hyväksyminen)															#JAKO/0!			
Investointien suunnittelu ja tärkeysjärjestys															#JAKO/0!			
Investointien kustannusarvioiden laadinta ja rahoituksen suunnittelu															#JAKO/0!			
Investointien rahoituksen suunnittelu															#JAKO/0!			
Investointien kilpailutukset ja sopimusmenettelyt															#JAKO/0!			
Vahinkoriskit. Huom! Ovat esimerkkejä keskustelun pohjaksi.	Riskin kuvaus	Todennäköisyys					Seuraukset					Riskin merkittävyys	Hallinta/kontrolli	Vastuuhenkilö	Raportointi			
Työturvallisuus															#JAKO/0!			
Tilojen turvallisuus															#JAKO/0!			
Kuntoarviot ja -luokitukset sekä korjaustarpeiden priorisointi															#JAKO/0!			
Tekniset järjestelmät, varajärjestelmät, toimintakuntoisuus															#JAKO/0!			
Koneet ja laitteet, irtain omaisuus (suojaaminen, käyttökuntoisuus jne)															#JAKO/0!			
Suoronnnettomuudet															#JAKO/0!			
Liikenneväylät															#JAKO/0!			
Ulkoilualueet															#JAKO/0!			
Puisto- ja viheralueet															#JAKO/0!			
Rakennusten ulkoalueet															#JAKO/0!			
Ympäristöriskit															#JAKO/0!			
Ilkivalta, väkivalta jne.															#JAKO/0!			

Heinolan kaupunki
Sanna Salminen

Kyselyn saateteksti
20.5.2014

Hei,

riskienhallintatyöskentely on edennyt suunnitelmien mukaisesti.

Työskentelyä suunniteltaessa on sovittu, että kaupungin strategiset riskit tunnistetaan kaupunginjohtajan johtoryhmän toimesta tämän kyselyn vastausten perusteella.

Kysely sisältää 9 kysymystä kaupungin strategiaan liittyen. Kaupunginvaltuuston 26.8.2013 hyväksymä Heinolan kaupungin strategian visio, arvot ja toiminta-ajatus sekä kriittiset tavoitteet vuoteen 2020 on mainittu kyselyn alussa.

Johtoryhmän riskienhallintapäivä on sovittu pidettäväksi maanantaina 2.6. ja tämän kyselyn vastaukset puretaan tuossa tilaisuudessa.

Vastaathan kyselyyn viimeistään perjantaina 23.5.2014.

Terveisin, Sanna Salminen

KYSELY KAUPUNGINJOHTAJAN JOHTORYHMÄLLE KAUPUNGIN STRATEGISISTA RISKEISTÄ

Mitkä tapahtumat voivat merkittävimmin vaikuttaa Heinolan strategisten valintojen ja päämäärien saavuttamiseen, kehittymiseen, kasvuun myönteisesti tai kielteisesti seuraavan 3-5 vuoden aikana?

Strategia 2020

Visio:

Heinola on vetovoimainen ja yritysystävällinen, hyvien palveluiden persoonallinen seutukaupunki

Arvot:

Välittäminen, yhteisöllisyys, rohkeus, avoimuus ja tuloksellisuus

Toiminta-ajatus:

Itsenäinen kaupunki toimii sitoutuneesti ja pitää huolta asukkaistaan sekä yhteistyösuhteistaan

Kriittiset, pitkän aikavälin tavoitteet

Talouden tasapaino ja resurssien tehokas hyödyntäminen

Toimivat palveluketjut koko kaupungissa

Tehokas asioiden valmisteluprosessi

Aktiivinen ja suunnitelmallinen viestintä ja monipuolinen markkinointi

Elinkeinostrategian valmistelutilanteen 1.10.2013 mukaiset strategiset kärjet:

Teollisuuden menestys ja kasvu. Työpaikkojen turvaaminen.

Yrittäjämysteinen, seutukohtainen, metropolialueen kohdennus.

Asuminen, kakkosasuminen, vapaa-ajan asuminen.

Keskustan elinvoiman vahvistaminen. Arkiviihtyvyys.

Hyvinvointi, liikunta, terveys, kulttuuri, tapahtumat, matkailu.

Vastaa seuraaviin kysymyksiin listaamalla suurimmat riskit ja niiden lähteet

- 1) Mitkä ovat merkittävimmät toimintaympäristöön (väestönkehitys, elinkeinoelämän kehitys, asiakaskäyttäytyminen) liittyvät ulkoiset strategiset riskit (uhat ja mahdollisuudet) ?**
- 2) Mitkä ovat merkittävimmät lainsäädäntöön liittyvät ulkoiset strategiset riskit ?**
- 3) Mitä strategisia riskejä liittyy yhtiöittämiseen, ulkoistamiseen, kilpailuttamiseen ja sopimusten hallintaan ?**
- 4) Mitä sisäisiä strategisia riskejä liittyy henkilöstön saatavuuteen, osaamiseen, henkilöstöjohtamiseen ja organisaatiokulttuuriin ?**

- 5) Mitä sisäisiä strategisia riskejä liittyy luottamusjohdon ja virkamiesjohdon yhteistyöhön (tiedonkulku, päätöksenteko)?**
- 6) Mitkä ovat merkittävimmät sisäiseen toimintaympäristöön (organisatorakenne, hyvä hallintotapa, rooli- ja vastuujaako) liittyvät riskit ?**
- 7) Mitkä ovat merkittävimmät riskit strategioihin, toimintaperiaatteisiin ja tavoitteiden asettamiseen liittyen ?**
- 8) Mitkä ovat merkittävimmät talouden tasapainoisuuteen ja investointeihin liittyvät riskit ?**

Yhteenveto tunnistetuista riskeistä

Strategiset riskit		Toiminnalliset riskit		Taloudelliset riskit		Vahinkoriskit
Uudet lait ja velvollisuudet	Heinola imagon heikkous	Liian tiukka ulkopuolinen normiohjaus	Monimutkainen päätösprosessi	Valtion talous	Pitkän aikavälin suunnittelun puuttuminen	Järvi- ja pohjavesien pilaantuminen
Sote-uudistus	Pitkäjänteinen sitoutuminen	Heikkenevät liikenneyhteydet	Organisatiokulttuuri ja -rakenne -> byrokraattisuus	Kuntien rahoituksen pienehtyminen	Investointipäätösten järjettömyys	Asiakkaiden ja henkilökunnan turvallisuus
Kuntaliitokset ja kuntarakennemuutokset	Poliittinen eripura	Yhteistyökumppaneiden puuttuminen	Yhteinen strategian mukaisen ajattelutavan puuttuminen	Vosjärjestelmän muuttuminen	Ei ole rohkeutta karsia	Suuronnettomuudet
Ennakoimaton palvelutarpeen muutos	Strategiosaaminen ja -johtaminen	Tietoturva ja suoja	Eri toimijoiden välinen epäluottamus	Verotulot	Käyttötalouden tasapainottomuus	
Kilpailu ammattitaitoisesta työvoimasta	Sopimus-, kilpailutus-, talous- ja omistajaohjausosaaminen			Yleinen taloustilanne	Kunnossapidon laiminlyönti	
Työpaikkojen menetys	Ammattitaidoton henkilöstö			Talustaantuma	Ylioptimistisuus	
Asukasluvun voimakas muutos	Henkilöstövajaus			Kunnossapidon laiminlyönti	Talousosaamisen puuttuminen	
Kunnallisen päätöksenteon säilyminen	Luottamus- ja virkahenkilöstön yhteistyö			Ylioptimistisuus		