



Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittäminen



Arnell, Jani

2010 Laurea Leppävaara

Laurea-Ammattikorkeakoulu
Laurea Leppävaara

Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittäminen

Jani Arnell
Turvallisuusosaamisen
koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Tammikuu, 2010

Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Kohdeorganisaation esittely	8
1.2	Tarpeet riskienhallinnan kehittämiseksi	9
1.3	Tavoite	10
1.4	Keskeiset käsitteet sekä määritelmät	11
1.5	Menetelmät	15
1.5.1	Toimintatutkimus	15
1.5.2	Kommunikatiivinen toimintatutkimus	16
1.5.3	Toimintatutkimusprosessi ja tutkimuksen toteutus	17
1.5.4	Konstruktiivinen tutkimus	19
1.5.5	Konstruktiivisen tutkimuksen vaiheet	19
2	Tuloskortti ja kokonaisvaltainen riskienhallinta	20
2.1	Ongelman havaitseminen ja kartoitus	20
2.2	Suunnitelma ongelman ratkaisemiseksi	20
2.3	Toiminta ja kokeilu	23
2.4	Havainnointi ja arviointi	24
2.5	Parannettu suunnitelma	25
3	Kokonaisvaltainen riskienhallintapolitiikka	25
3.1	Relevantin ja tutkimuksellisesti mielenkiintoisen ongelman etsiminen	25
3.2	Esiymmärryksen hankinta tutkimuskohteesta	25
3.3	Innovaatiovaihe, ratkaisumallin konstruointi	26
3.4	Ratkaisun toimivuuden testaus	28
3.5	Ratkaisussa käytetyt teoriakytkennät ja tieteellinen uutuusarvo	30
3.6	Ratkaisun soveltamisalueen tarkastelu	31
4	Kehittämistehtävän eri osa-alueiden konkreettinen kuvaus	31
4.1	Tuloskortin strategisten tavoitteiden saavuttamisen turvaaminen	31
4.1.1	Kohteen rajaus	31
4.1.2	Uhkavalikoimat	32
4.1.3	Riskianalyysimenetelmä	33
4.1.4	Johdon katselmointi sekä riskienhallintakeinojen dokumentointi	34
4.2	Viestintäviraston kokonaisvaltainen riskienhallintapolitiikka	35
4.2.1	Viestintäviraston riskienhallinta	35
4.2.2	Riskienhallinnan tavoite	36
4.2.3	Määritelmät	36
4.2.4	Riskienhallintaorganisaatio	37
4.2.5	Riskienhallintaprosessi	37
4.2.6	Kohteen rajaus	38
4.2.7	Riskianalyysimenetelmä	38

4.2.8	Riskien tunnistaminen	39
4.2.9	Riskienhallintakeinojen valinta	39
4.2.10	Seuranta	40
4.2.11	Raportointi	40
4.2.12	Riskienhallinnan aikataulu	40
4.2.13	Koulutus.....	42
5	Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehitys Viestintävirastossa.....	42
5.1	Teoreettinen kontribuutio	42
5.2	Käytännöllinen kontribuutio	42
6	Johtopäätökset.....	43
6.1	Oman työn arviointi.....	45
6.2	Jatkotoimet	46
	Lähteet.....	47
	Kuvat	50
	Taulukot	51

Jani Arnell

Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittäminen

Vuosi 2009 Sivumäärä 51

Tämän kehittämistehtävän tavoitteena oli luoda Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimivalle Viestintävirastolle kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestyminen osaksi tuloskortin strategisten tavoitteiden jalkauttamisen turvaamista sekä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikka. Kehittämistehtävän käytännön osuus toteutettiin ajanjaksolla 1.10.2008 - 15.11.2009. Kehittämistehtävän teoreettisessa osuudessa tutustuttiin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan taustoihin ja käsitteisiin sekä toimintatutkimuksen ja konstruktivisen tutkimuksen teoriaan. Kehittämistehtävä toteutettiin osin toimintatutkimuksena ja osin konstruktivisena tutkimuksena.

Kehittämistehtävän ensimmäisessä vaiheessa tekijä rakensi kohdeorganisaatiolle kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestymisen, joka liitettiin osaksi kohdeorganisaation tuloskortin 2009 strategisten tavoitteiden turvaamista. Kehittämistehtävän ensimmäisessä vaiheessa käytettiin tutkimusmenetelmänä kommunikatiivista toimintatutkimusta, jonka tuloksien avulla valmisteltiin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestyminen. Kehittämistehtävän toisessa vaiheessa käytettiin tutkimusmenetelmänä konstruktivista tutkimusta, jossa valmisteltiin kohdeorganisaatiolle kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikka. Tekijä tutustui kohdeorganisaation toimintaa ohjaaviin normistoihin, kokonaisvaltaista riskienhallintaa kohdeorganisaatiossa käsitteleviin asiakirjoihin sekä kohdeorganisaation kokonaisvaltaisen riskienhallinnan itsearviointiin tuloksiin. Tekijä teki myös esikuva-analyysjä tutustumalla eri yritysten ja organisaatioiden kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikkoihin sekä periaatteisiin Internetin välityksellä. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käytännön sisältö varmistettiin ulkopuolisen konsultin tekemän arvion avulla.

Kehittämistyön seurauksena tehdyt johtopäätökset tuloskortin ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan yhdistämisestä on käytännössä kohdeorganisaation osalta osoitettu mahdolliseksi toteuttaa. Tämä ratkaisu tuo mukanaan kustannus- ja skaalautuvuusetuja, jotka saattavat olla muutoin vaikeita saavuttaa. Riskienhallinnasta voidaan näin myös saada todellisia hyötyjä sen keskittyessä kohdeorganisaation kannalta keskeisimpien strategisten tavoitteiden saavuttamisen turvaamiseen käyttämällä välineenä jo aiemmin tuttua tulosohjauksen menetelmää, eikä kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta muodostu omaa erillistä saarekettaan.

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikka nivoo viraston riskienhallintatyön yhdeksi, kiinteäksi kokonaisuudeksi. Kun organisaatiolla on käytössään yhtenäinen riskienhallinnan viitekehys sekä menetelmä, voidaan organisaatiossa tehtyjen riskianalyyysien tuloksia vertailla keskenään. Tämän seurauksena virastossa on kyetty rakentamaan esim. virastotasoinen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan riskikartta, joka on mahdollistanut myös tulosalueitten rajat ylittävien riskienhallintakeinojen valinnan ja käyttöönoton. Kokonaisvaltainen riskienhallinta on myös yksi laadukkaimmista organisaation sisäisen tilannekuvan muodostamisen tietolähteistä, jonka hyödyntäminen on keskeinen organisaation toiminnan menestyksen mahdollistaja.

Asiasanat: riski, kokonaisvaltainen riskienhallinta, tuloskortti, riskienhallintapolitiikka, valti-
onhallinto

Jani Arnell

Development of the Finnish Communications Regulatory Authority's Enterprise Risk Management

Year	2010	Pages	51
------	------	-------	----

The objective of this study was to generate an enterprise risk management (ERM) approach to protect the implementation of the strategic goals presented in the balanced scorecard of the Finnish Communications Regulatory Authority (FICORA) and to create an enterprise risk management policy. The practical section of the study was executed during 1st October 2008 - 15th November 2009. The theoretical section of the study explores the background of enterprise risk management in general and the theory of the action and constructive research methodology. The study was conducted partly as action research and partly as a constructive study.

In the first phase of the study the writer built up an enterprise risk management approach to protect the achievement of the strategic goals presented in the target organisation's balanced score card 2009. The first part was conducted using communicative action research as a method, the results of which were used to generate an enterprise risk management approach. In the second section of the study a constructive method was used in which an enterprise risk management policy was generated. In the second section the writer got familiar with the regulatory environment of the target organisation, document archives related to enterprise risk management and results of the ERM self assessment executed in the target organisation before. The writer also carried out benchmarking by exploring other organisations' and companies' enterprise risk management policies which were available in the web. Before the finalization of the enterprise risk management policy of the target organisation it was introduced to a leading third party consultant to ensure that it would contain all the vital elements.

The overall results of the study showed that it was possible to successfully merge an enterprise's risk management and the balanced score card within the target organisation. This solution comes with benefits related to cost savings and scaling, which might be difficult to achieve in another way. By operating in this way, it is possible to obtain true added value from the enterprise risk management as well, because ERM aims at protecting the main and the most valuable strategic goals of an organisation by using a familiar result-oriented management method. By doing this ERM is not going to drift apart from the general management of the organisation either.

The enterprise risk management policy integrates organisations' risk management efforts. When the organisation has implemented both the ERM framework and the method it is possible to compare results from different risk analyses performed in the organisation. With the help of ERM it has been possible to generate a common risk map at FICORA and enable inter-divisional cooperation within the selection and implementation of the organisation wide safeguards. ERM is one of the most valuable information sources for the situational awareness of an organisation. Exploitation of that situational awareness is an essential element of the organisation's success.

Key words: risk, enterprise risk management, balanced score card, risk management policy, government

Johdanto

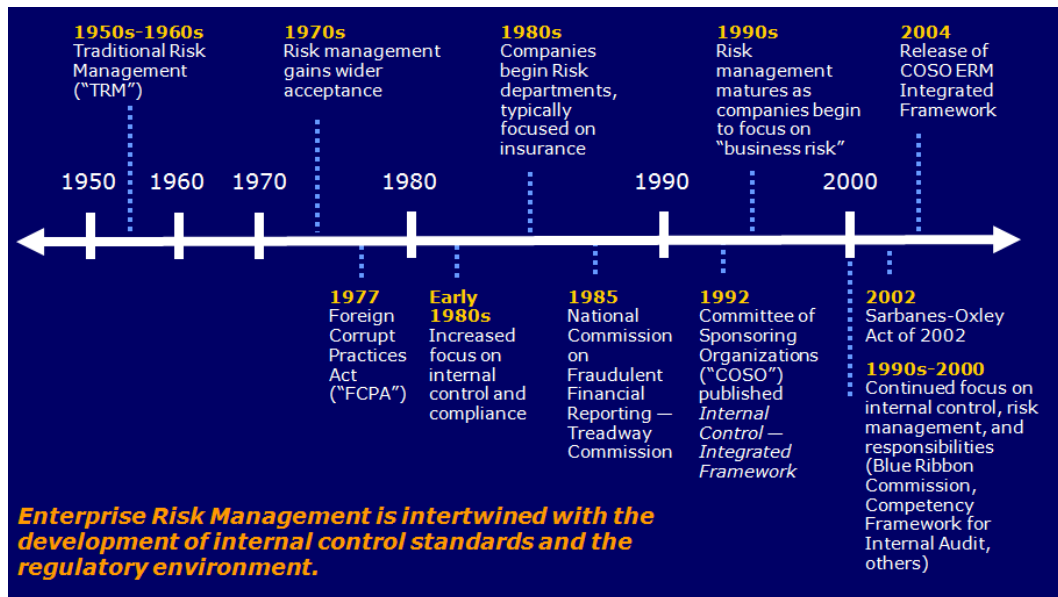
Maailmantalouden myrskyissä on viimeisen vuosikymmenen aikana kehittynyt riskienhallinnan ilmiö, josta käytetään nimitystä kokonaisvaltainen riskienhallinta. *Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan idea on nähdä organisaation kohtaamat riskit riskikenttänä, jota hallitaan yhtenä kokonaisuutena.* Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan menetelmillä riskien vakavuutta, riippuvuussuhteita ja kokonaisvaikutusta on mahdollista arvioida paremmin kuin traditionaalisemman riskienhallinnan menetelmillä. Ideaalitulanteessa riskienhallinta on osa organisaation sekä strategista, että jokapäiväistä johtamista. Kokonaisvaltaisella riskienhallinnalla on siten mahdollista tuottaa arvoa organisaatiolle. (Pöyry 2008.)

Vaikka maailmantalouden taantumun seurauksien on yleisesti ja ensisijaisesti nähty kohdistuvan muihin, kuin julkishallinnon toimijoihin, eivät sen kokonaisvaikutukset voi olla koskettamatta pidemmällä aikavälillä myös julkishallinnon organisaatioita. Taantumun vaikutukset heijastuvat välittömien vaikutuksien lisäksi välillisinä myös valtionhallintoon. Tällaisia välillisiä vaikutuksia ovat olleet mm. taloudellisen tilanteen heikkeneminen sekä sitä kautta käytössä olevien resurssien pieneneminen.

Valtion taloudellisen tilanteen heikentyminen voidaan nähdä merkittävimiltä osiltaan olevan seurausta yleisen taloudellisen tilanteen laskusta. Tämä ajaa valtionhallinnon toimijat tilanteeseen, jossa on kyettävä saamaan vähenevillä resursseille enemmän ja laadukkaammin aikaiseksi samalla kun toiminnan on myös hyvän hallintotavan mukaista, tasavertaista sekä läpinäkyvää. Asetetuissa tavoitteissa sekä resurssien mahdollistamissa viitekehyksissä on pysyttävä. Operatiivisessa, virastotasoisessa toiminnassa, ei voida kokea toiminnan hidastumisen tai jopa hetkellisen katkeamisen aiheuttamia seurauksia, sillä resurssien kavennuttua toiminnan hetkellisetkin häiriöt heijastuvat välittöminä mm. aikataulullisena haasteina tai perustehävien mukaisten palveluiden toimitusviiveinä.

Nykymuotoinen kokonaisvaltainen riskienhallinta voidaan nähdä syntyneen Yhdysvalloissa, jossa yritysskandaalit johtivat Sarbanes-Oxley-lain säätämiseen vuonna 2002. Laki laajentaa julkisten yhtiöiden jo pitkään voimassa ollutta velvollisuutta toteuttaa sisäistä valvontaa ja se edellyttää, että organisaation johto sertifioi ja riippumaton tarkastaja vahvistaa käytettävien järjestelmien toimivuuden. Edelleen käyttökelpoinen Internal Control - Integrated Framework on näiden raportointivaatimusten laajasti hyväksytty perusta. (Sisäiset tarkastajat ry. 2009).

Jokainen organisaatio joutuu arvioimaan toimintaansa uhkaavia riskejä, jotka ovat niin organisaation sisäisiä kuin ulkopuoleltakin tulevia. Edellytys riskien arvioinnille ovat organisaation eri tasoilla asetetut ja keskenään johdonmukaiset tavoitteet. (KPMG 2003.)



Kuva: 1, Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan historia (Deloitte 2006)

Tämän kehitystehtävän tarkoituksena oli rakentaa Viestintävirastolle sen strategisten tavoitteiden saavuttamista tukeva kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestyminen. Työ jakaantui kahteen eri raiteeseen, joista ensimmäinen keskittyi riskienhallinnan lähestymisen yhdistämiseen virastossa käytössä olevan tulokortin strategisten tavoitteiden saavuttamisen turvaamiseen. Toinen raide suuntasi kohti viraston riskienhallintatoimien yhtenäistämistä ja hallintaa ja se toteutettiin valmistelemalla virastolle kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikka. Kehitystehtävässä jakaantui myös tutkimusmenetelmistään kahteen eri osaan: toimintatutkimukseen sekä konstruktiviseen tutkimukseen.

1.1 Kohdeorganisaation esittely

Viestintävirasto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva viranomaisena. Viestintävirasto huolehtii siitä, että yhteiskunnan, elinkeinoelämän ja kansalaisten käytössä ovat:

- nopeat ja turvalliset tietoliikenneyhteydet
- toimivat viestintämarkkinat
- tehokkaassa käytössä olevat taajuudet ja tunnuksat
- laadukkaat, kohtuuhintaiset viestintäpalvelut
- monipuoliset sähköiset mediapalvelut

Viestintävirasto rakentaa toimivaa ja turvallista tietoyhteiskuntaa kansalaisten ja elinkeinoelämän hyväksi. Toiminnan painopisteitä ovat tietoturallinen yhteiskunta ja viestintäverk-

kojen häiriötön toiminta, toimivat ja tehokkaat viestintämarkkinat sekä kuluttajan aseman turvaaminen.

Viestintävirasto suunnittelee ja hallinnoi sähköisten viestintäyhteyksien toiminnalle välttämättömien viestintäverkkojen numeroiden sekä verkko-osoitteiden käyttöä. Kansallisesti ja kansainvälisesti merkittävä tehtävä on radiotaajuuksien keskitetty hallinnointi virastossa, sillä siten taataan taajuuksien tehokas ja mahdollisimman häiriötön käyttö.

Virasto edistää myös monipuolisten sähköisten mediapalvelujen tarjontaa: se kerää julkisen palvelun ohjelmatuotannon käyttöön tv- ja toimitusmaksuja, myöntää lyhytaikaisia toimituksia sekä valvoo tv- ja radio-ohjelmien sisältöä ja mainontaa. Viestintävirasto valvoo myös postin yleispalvelun toimivuutta ja palvelutasoa sekä käsittelee perille saamattoman postin. (Viestintävirasto 2009.)

1.2 Tarpeet riskienhallinnan kehittämiseksi

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä ministeriössä sekä valtion virastoissa ja laitoksissa viitataan ja säädetään talousarviolain ja -asetuksessa. Talousarviolain (23/1988) 4 luvun 24 §:ssä mainitaan että viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omissa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävyydestä vastaa viraston ja laitoksen johto. Tarkemmat säännökset virastojen ja laitosten sisäisestä valvonnasta ja sen järjestämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Talousarvioasetuksen (1243/1992) 65 § k 7:n mukaan tiliviraston tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee pitää sisällään arvioinnin sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän *riskienhallinnan* asianmukaisuudesta ja riittävyydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista (sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma). Saman asetuksen 68 b §:n k:ssa 2 säädetään, että ministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden kuvauksen tulee sisältää katsauksen toimialan toimintaympäristön merkittävimmistä muutoksista ja riskeistä sekä arvio niiden merkityksestä valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sekä ministeriön hallinnonalan toiminnallisen tuloksellisuuden kehitykselle samoin kuin hallinnonalan *riskienhallinnan* järjestämiselle. Edelleen saman asetuksen 69 b §:n k 2 mainitaan, että tilivirastolla tulee olla taloussääntö, jonka tilivirastona toimiva virasto tai laitos vahvistaa. Taloussäännössä on annettava tarkemmat määräykset taloushallinnon organisaatiosta ja tehtävistä, menettelyistä ja vastuista taloushallinnon tehtävissä sekä muista olennaisesti sisäiseen valvontaan ja siihen kuuluvaan *riskienhallintaan* vaikuttavista seikoista".

Valtionhallinnon organisaation kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestäminen on normipohjaista ja siten myös velvoittavaa toimintaa. Tähän liittyen Viestintävirasto on linjannut oman kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämisen tarpeensa niin toiminta- ja taloussuunnitelmassaan kuin strategisten tavoitteiden jalkauttamisessa apuna käytettävässä tulokortissa, joka jyvittää organisaation tavoitteet ja tärkeimmät kehitystoimet virastotasoisesti läpi organisaation (Taulukko 1, Viestintäviraston tulokortin 2009 kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tavoitteet).

[L] Toimivat ja tehokkaat prosessit			
[L1]	Toiminnallinen tavoite		
	Viestintäviraston prosessit on kuvattu, ne ovat toimivia ja niiden jatkuvuus on turvattu.		
	Toiminnallista tavoitetta tukeva tavoitetaso	Mittarit	Vastuullinen tulosalue
	Viestintäviraston ydintoiminnot sekä merkittävimmät toimintaprosessit on määritelty sekä kuvattu. Kuvauksia ylläpidetään tätä varten osoitetussa tietojärjestelmässä.	Tietojärjestelmä, jossa ylläpidetään kuvattuja ydintoimintoja ja prosessikuvauksia	Kehitysjohdaja, Kehitys ja tuki, tietotekniikka + kaikki tulosalueet
	Viestintävirastossa on yhteinen riskienhallintapolitiikka, joka määrittää riskikäsittelyn sekä tarvittavat menetelmät riskien hallitsemiseksi.	Hyväksytty riskienhallintapolitiikka	Kehitysjohdaja, Kehitys ja tuki + kaikki tulosalueet
Tulokortin 2009 toiminnallisille tavoitteille ([A1], [B2], [E1], [F2]) ja toiminnallista tavoitetta tukeville tavoitetasoille ([I1], [K1], [L1/1]) on tehty riskianalyysi. Valittujen riskienhallintakeinojen onnistumista on seurattu tarkastelujakson lopussa.	Osoitetut kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toimenpiteet tehty. Valittujen riskienhallintakeinojen onnistumista on tarkasteltu.	Kehitysjohdaja, Kehitys ja tuki + Verkot ja turvallisuus, Radiotaa-juudet, Viestintämarkkinat ja -palvelut, Tietotekniikka, Tv-maksut, Viestintä	

Taulukko: 1, Viestintäviraston tulokortin 2009 (Viestintävirasto 2009) kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tavoitteet

1.3 Tavoite

Tämän kehittämistehtävän tavoitteena on laatia kohdeorganisaatiolle kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestyminen osaksi tulokortin strategisten tavoitteiden jalkauttamisen turvaamisesta sekä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikka.

1.4 Keskeiset käsitteet sekä määritelmät

Tämän työn keskeisimmät käsitteet ja määritelmät on koottu seuraavaan taulukkoon (Taulukko 2, Keskeiset käsitteet ja määritelmät)

Käsite	Määritys	Lähde	Kohdeorganisaation kontekstissa
Riski	Mahdollisuudet, joita uhkalla on hyödyntää suojattavan kohteen haavoittuvuuksia	ISO/IEC PDTR 13335-1	Ei toivottu tapahtuma tai mahdollisuus
	Tapahtuman todennäköisyyden ja seurauksen yhdistelmä	ISO/IEC Guide 73	
	Määritellyn vaarallisen tapahtuman todennäköisyyden ja seuraamusten yhdistelmä	OHSAS 18002:fi	
	Riski on uhkan todennäköisyyden ja mahdollisen vahingon vaikutuksen tulo, riskiluku. Riski voi myös olla mahdollisuus menettää päämääräksi asetettu seikka	Puolustusministeriö 2007	
	Määrätyn vaarallisen tapahtuman esiintymistajuu- den tai - todennäköisyyden ja seurausten yhdistelmä	VTT/Riskianalyysit	

	Riski on tapahtuma, joka toteutuessaan vaikuttaa haitallisesti tavoitteiden saavuttamiseen	COSO 2004b E. Glossary, 4	
Kokonaisvaltainen riskienhallinta	Kokonaisvaltainen riskienhallinta, Enterprise Risk Management (ERM) on prosessi, johon vaikuttavat yhtiön hallitus, johto ja työntekijät. Sitä toteutetaan strategia- ja suunnittelu-prosessissa koko organisaatiossa. Se on kehitetty tunnistamaan seikkoja, jotka voivat vaikuttaa yhtiöön ja hallitsemaan riskejä määritellyn riskinottohalun piirissä, jotta yhtiön tavoitteiden saavuttaminen olisi riittävän laajalla pohjalla	COSO 2004a, 2	Viestintäviraston toimenpiteet riskien tunnistamiseksi ja hallitsemiseksi sekä hallitun riskinoton mahdollistamiseksi strategisten tavoitteiden saavuttamisen turvaamisen (toimintastrategia, toiminta- ja taloussuunnitelma, tulokortin tavoitteet), projektien turvallisuuden, sisäisen turvallisuuden ja/tai valmius- ja varautumistoiminnan näkökulmasta

	Kokonaisvaltainen riskienhallinta on järjestys, jossa eri toimialojen organisaatiot arvioi, kontrolloi, hyödyntää rahoittaa ja valvoo eri lähteistä muodostuvia riskejä tarkoituksenaan kasvattaa lyhyen ja pitkän aikavälin arvoa osakkeenomistajilleen	CASACT	
Riskianalyysi	Systemaattinen tietojen käyttäminen riskien tunnistamiseen ja niiden vaikutusten arviointiin	ISO/IEC Guide 73:2002	Uhkien realisoitumisen vakavuuden sekä todennäköisyyden arviointia riskilukujen toteamiseksi sekä niiden perusteella tehtävä riskien hallinta

Riskienhallintaprosessi	Riskienhallintaprosessi on tarkoituksenmukaisten tekniikoiden systemaattisesta soveltamisesta sekä johtamisen periaatteita joko riskien todennäköisyyksien ja/tai niiden seurausten pienentämiseksi. Riskienhallintaprosessi koostuu seuraavista vaiheista: Kontekstin luominen, riskien tunnistaminen, riskien analysointi, riskien evaluointi, riskien käsittely. Prosessia tukevat jatkuva kommunikaatio ja konsultointi sekä seuranta ja valvonta	4360:2004 Risk Management Standard (AS/NZ 4360)	Kohteen rajausta, riskianalyysi, riskien tunnistaminen, riskienhallintakeinojen valinta, seuranta ja raportointi.
Uhka	Todettavissa olevan jonkun tai jonkin tuoma pelko tai pelättävissä olevan vaaran tuntemus tai todellinen vaara	Wiktionary	Potentiaalinen vaara, joka uhkaa suojattavaa kohdetta tai joka voi aiheuttaa mahdollisuuden hyödyntämisen menetyksen.

Taulukko: 2, keskeiset käsitteet ja määritelmät

1.5 Menetelmät

Kohdeorganisaation kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittäminen toteutettiin osin toimintatutkimuksena ja osin konstruktivisena tutkimuksena ajanjaksolla 1.10.2008 - 15.11.2009. Tutkimuksen datan keräämisessä käytettiin teemakeskusteluja sekä aineistoanalyysiä, joka piti sisällään Viestintäviraston johtoryhmän kokousten pöytäkirjoja (Viestintävirasto, 2004 - 2008), kehitysjohtajan ylimmälle johdolle esittämiä toimintasuunnitelmia (Viestintävirasto 2008) sekä KPMG:n tekemän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan itsearviointikyselyn tuloksia (KPMG 2008). Tämän lisäksi aineistoanalyysin piiriin kuuluivat Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonaloilleen antamat ohjeet kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä (Liikenne- ja viestintäministeriö 2009).

1.5.1 Toimintatutkimus

Tutkijat ovat esittäneet ajatuksiaan toimintatutkimuksesta ja sen sisällöstä jo 1900-luvun alkupuolelta lähtien. Ensimmäisiä toimintatutkimukselle tyypillisiä ajatuksia on esittänyt John Dewey (Heikkinen & Jyrkämä, 1999, 26). Deweyn ajoista nykypäivään on toimintatutkimuksen kuvauksia ehditty laatia varsin lukuisia määriä. Eri tutkijat nostavatkin omissa määritelmissään esille uusia näkökulmia ja korostavat tiettyjä osa-alueita omien taustojensa ja mieltymystensä pohjalta. Toimintatutkimuksia kuvaavia toistuvia avainsanoja ovat "reflektiivisyys, tutkimuksen käytännönläheisyys, muutosinterventio sekä ihmisten osallistuminen eri tavoin ilmaistuna" (Heikkinen & Jyrkämä 1999, 36).

Osa toimintatutkimuksen määritelmistä on hyvin käytännönläheisiä, kuten: *"Toimintatutkimus on käytännön ja teorian systemaattista vuoropuhelua tosielämän tilanteissa"* (Linturi 2003). *"Action research is learning by doing - a group of people identify a problem, do something to resolve it, see how successful their efforts were, and if not satisfied, try again"* (O'Brien 1998). *"Toimintatutkimuksen tavoitteena on tuoda esille uutta toiminnasta, mutta samalla kehittää sitä"* (Heikkinen & Jyrkämä 1999).

Osa toimintatutkimusten määritelmistä on taas teoreettispainotteisia. Kuten Hartin ja Bondin (1995) määritelmä, jonka mukaan toimintatutkimusprosessi on:

- kasvatuksellista
- tarkastelee yksilöitä sosiaalisen ryhmien jäsenenä
- ongelmakeskeistä
- tilannesidonnaista
- tulevaisuuteen suuntautuvaa
- perustuu muutosinterventioon
- pitää tavoitteena toiminnan kehittämistä

- muodostaa syklin tapaan etenevän prosessin, jossa toiminta, sen tutkimus ja arviointi ovat kiinteästi yhteydessä toisiinsa
- perustuu ajatukseen, että kaikki tutkimuksen kannalta asianomaiset osallistuvat toimintaan ja sen kehittämiseen sekä muutoksen arviointiin.

Hyvin yksityiskohtaisesti tai käytännönläheisellä tasolla kuvattujen määritelmien lisäksi on olemassa myös toisenlaisia näkemyksiä. Esimerkiksi Kemmisin ja McTaggartin (1988) määritelmä *"toimintatutkimus on yhteisöllinen ja itsereflektiivinen tutkimustapa, jonka avulla sosiaalisen yhteisön jäsenet pyrkivät kehittämään yhteisönsä käytäntöjä järkipäisemmäksi ja oikeudenmukaisemmaksi samalla pyrkien ymmärtämään entistä paremmin näitä toimintatapoja sekä niitä tilanteita, joissa toimitaan"* (Heikkinen & Jyrkämä 1999, 33). Edelleen esimerkkinä voidaan tuoda esille Carrin ja Kemmisin (1983) näkemys, jonka mukaan on olemassa kolme ehtoa, jotta tutkimusta voitaisiin kutsua toimintatutkimukseksi:

1. tutkimuksen tarkoituksena on sosiaalisen kohteen tai ryhmän toiminnan kehittäminen
2. tutkimus toteutetaan spiraalimaisena syklinä, johon kuuluvat suunnittelu, toiminta, havainnointi ja reflektointi
3. tutkimuksen jäsenet osallistuvat aktiivisesti kaikkiin tutkimusprosessin vaiheisiin

"Toimintatutkimuksessa ei ole olemassa mitään ehdottomasti oikeaa tai väärää tietä. Se on jatkuvassa muutoksessa, minkä tähden sitä on myös vaikea kuvata". Toimintatutkimus antaa siis tulkitusjälleen vapauden määritellä sitä itse (Törrönen & Vornanen 2008). Monet muutkin ovat siis huomanneet toimintatutkimuksen kuvaamisen haasteellisuuden. Tähän viittaa myös Kuula (1999, 218) kirjoittaessaan toimintatutkimuksesta: *"sille ei ole olemassa mitään yksiselitteistä ja kaikkien hyväksymää määritelmää eikä sitä voi erottaa siinä käytettyjen tutkimustekniikkojen perusteella, koska ne vaihtelevat"*.

1.5.2 Kommunikatiivinen toimintatutkimus

Kommunikatiivisen toimintatutkimuksen keskeinen piirre on sen demokraattinen ja keskusteleva luonne. Demokraattisen keskustelun alkuvaiheessa lopputulos ei ole tiedossa, eikä ole olemassa ennalta määrättyä oikeata lopputulosta ja vastausta. Kommunikatiivisessa toimintatutkimuksessa on sisään rakennettuna olettaus, että avoimen keskustelun ja itsereflektion kautta tutkimuksen kohteena oleva yksikkö tuo esille olennaiset, kehittämistä vaativat asiat. (Taatila 2009.)

Kommunikatiivinen toimintatutkimus antaa myös mahdollisuuden aktivoida henkilöstön osallistumista demokraattiseen keskusteluun. Demokraattisen keskustelun synnyttämisellä on jo sinänsä oma itseisarvonsa. Etenkin pienissä työyhteisöissä tulisi kyetä demokraattiseen keskusteluun, riippumatta organisaation rakenteesta. Etenkin, jos tutkimuskohteena on pieni työyhteisö edustaa kutakin toimialaa edustaa vain 1-2 henkilöä. Tällöin jokainen työntekijä on

oman toimialansa paras asiantuntija. Tämä korostaa demokraattisen keskustelun tarvetta. Työyksikön toiminnan valmistelu-, suunnittelu- ja toteuttamisvaiheissa on kyettävä avoimeen ja demokraattiseen keskusteluun, joka ei katso arvoa eikä asemaa organisaatiossa. Vain demokraattisen keskustelun kautta kukin toimiala tulee huomioitua tasavertaisesti ja joukkoyksikön toiminta on tasapainossa. (Taatila 2009.)

1.5.3 Toimintatutkimusprosessi ja tutkimuksen toteutus

Toimintatutkimusprosessin eroaa normaaliksi mielletystä tutkimusprosessista monimuotoisuu- tensa kautta. Toimintatutkimusprosessi muokkautuu usein vielä itse tutkimuksen toteutuksen aikana, toisin kuin klassiset tutkimukset, joissa prosessi etenee kaavamaisesti ennen tutki- musta laaditun tutkimussuunnitelman mukaisesti (Heikkinen, Rovio, Syrjälä 2007). Toiminta- tutkimusprosessille tyypillistä on tutkijan "sulautuminen" itse tutkittavaan prosessiin. Perin- teiseksi mielletyissä tutkimuksissa tutkijan nähdään usein tarkastelevan tutkimuksen kohdetta tutkimusprosessin ulkopuolella tai sen rinnalla. (Taatila 2009.)

Toimintatutkimusprosessi voi edetä eteen- tai taaksepäin ja sille tyypillistä on syklisyys (Kuva 3, Toimintatutkimussykli): toimintaa suunnitellaan, sitä kokeillaan ja kokeiluista tehdyistä havainnoista tehdään johtopäätöksiä, jotka voidaan siirtää uuteen suunnitelmaan. Toiminta- tutkimuksen perusominaisuuksia viestii myös reflektointi, jonka avulla tehdään havaintoja uuden toimintamallin tai itse toiminnan vaikutuksista tutkittavaan kohteeseen. Voidaankin todeta, että tutkimusprosessin aikana tutkijalle avautuu usein uusia horisontteja ja ulottu- vuuksia. Toimintatutkimusta eteenpäin vietäessä käytetään termiä konstruoiva toimintatut- kimus ja toimintatutkimusta taaksepäin vietäessä puolestaan rekonstruoiva toimintatutkimus (Heikkinen, Rovio, Syrjälä 2007).

Milloin edellä oleva kehäksi muodostunut syklien kokonaisuus sitten viedään päätökseen? Aal- tola ja Syrjälä (1999) määrittelevät toimintatutkimuksen prosessiksi, joka tähtää asioiden muuttamiseen ja kehittämiseen entistä paremmiksi. Toiminnan kehittäminen ymmärretään tällöin jatkuvaksi prosessiksi, joka ei pääty esimerkiksi entistä parempaan toimintatapaan. Keskeistä heidän näkemyksensä mukaan on juuri uudella tavalla ymmärretty prosessi. Toimin- tatutkimus piiryy tällä tavoin ymmärrettynä lähestymistavaksi, joka ei ole kiinnostunut vain siitä miten asiat ovat, vaan ennen kaikkea siitä, miten niiden tulisi olla.

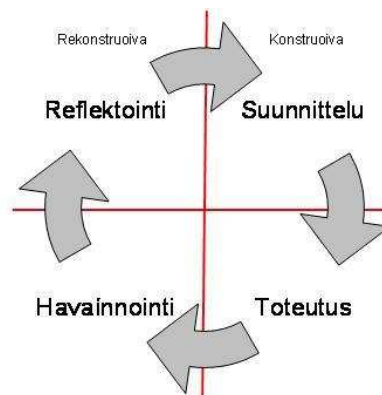
Ennen toimintatutkimuksen käynnistämistä, tutkijan olisi hyvä kartoittaa tutkimukseen liitty- vät keskeiset vaiheet sekä tarvittavat resurssit näiden vaiheiden läpiviemiseksi. Tutkija laatii tulevasta toimintatutkimuksesta toimintasuunnitelman (vrt. tutkimussuunnitelma), joka pitää sisällään mm. seuraavat osatekijät:

- Olosuhteet sekä käytössä olevat resurssit
- Tavoitteet

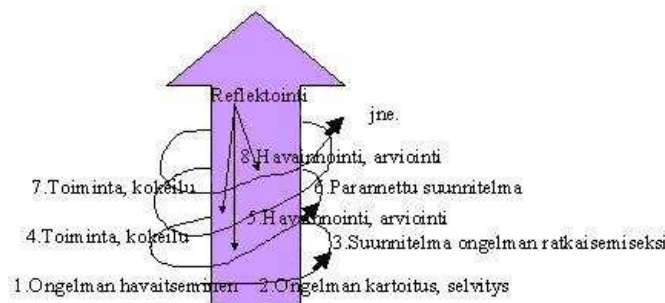
- Sitouttaminen
- Menetelmä(t)
- Raportointi
- Tulosten hyödyntäminen. (Taatila 2009.)

Toimintasuunnitelman laatimisen ja hyväksymisen jälkeen voidaan edetä itse toimintatutkimuksen toteuttamisvaiheeseen, joka voidaan nähdä toteutettavan seuraavasti:

1. Ongelman havaitseminen
2. Ongelman kartoitus, selvitys
3. Suunnitelma ongelman ratkaisemiseksi
4. Toiminta, kokeilu
 - keskitytään keskeisimpiin ongelmiin
 - jatkuva reflektointi
5. Havainnointi, arviointi
 - tarpeellisen tiedon kerääminen ja dokumentointi
 - tapahtumapäiväkirja
6. Parannettu suunnitelma
 - kerätyn tiedon tulkinta analysointi
 - tavoitteena konkreettinen ja selkeä kokonaisuus, joka mahdollistaa muutoksen toteuttamisen
 - mahdollinen kommenttikierros keskushenkilöille
7. Toiminta, kokeilu
8. Havainnointi, arviointi. (Taatila 2009.)



Kuva: 2, Toimintatutkimussykli (Heikkinen, Rovio, Syrjälä 2007)



Kuva: 3, Toimintatutkimuksen syklinen luonne (Kajaanin Ammattikorkeakoulu 2009)

1.5.4 Konstruktiivinen tutkimus

Konstruktiivinen tutkimus voidaan nähdä eräänä soveltavan tutkimuksen muotona, jolle on ominaista sellaisen uuden tiedon tuottaminen, joka tähtää johonkin sovellutukseen tai tavoitteeseen. Konstruktiivinen tutkimus tuottaa konstruktioita, jotka antavat ratkaisun joihinkin eksplisiittisiin ongelmiin. Rajanvetoa tutkimusote on tehnyt analyyttiseen mallinrakennukseen, tieteelliseen ongelmanratkaisutoimintaan ja myös konsultoinnin suuntaan. Olennaisena osana konstruktiiviseen tutkimukseen kuuluu ongelman sitominen aiempaan tietämykseen sekä ratkaisun uutuuden ja toimivuuden osoittaminen. Konstruktiivisen tutkimuksen keskeiset osat ovat ongelman käytännöllinen relevanssi ja kytkentä teoriaan, konstruktio ongelman ratkaisuna sekä ratkaisun käytännön toimivuus ja ratkaisun teoreettinen uutuusarvo. Tutkimuksen lähtökohdat ovat käytännössä ongelmalliseksi koetussa tilanteessa ja lopputulosta tutkimuksesta tulee voida käyttää ongelman ratkaisemisessa. (Haaga-Helia Ammattikorkeakoulu 2009.)

Jos tutkimuskysymys sisältää seuraavia verbejä: rakentaa, muuttaa, parantaa, vahvistaa, huoltaa, laajentaa, korjata, sovittaa, laatia jne., tutkimus kuuluu todennäköisesti suunnittelutieteen piiriin. Suunnittelutietämys koskee kolmea suunnittelua: kohteen (intervention tai artefaktin suunnittelua), toteutuksen (suunnitelman laatimista intervention tai artefaktin toteuttamiseksi) ja prosessin suunnittelua (Järvinen & Järvinen, 2004).

1.5.5 Konstruktiivisen tutkimuksen vaiheet

Konstruktiivinen tutkimustyö on jaettavissa vaiheisiin, jotka muodostuvat seuraavasti:

1. Relevantin ja tutkimuksellisesti mielenkiintoisen ongelman etsiminen
2. Esiymmärryksen hankinta tutkimuskohteesta
3. Innovaatiovaihe, ratkaisumallin konstruointi
4. Ratkaisun toimivuuden testaus, eli konstruktion oikeellisuuden osoittaminen
5. Ratkaisussa käytettyjen teoriakytkentöjen näyttäminen ja ratkaisun tieteellisen uutuusarvon osoittaminen

6. Ratkaisun soveltamisalueen tarkastelu.

Konstruktiivinen tutkimus on luonnehdittavissa normatiiviseksi case-tutkimukseksi. Sille läheisiä tutkimusotteita ovat toisaalta teoreettisluonteisen päättelyn suhteen päätöksentekometodologinen ja toisaalta muutoksen aikaansaamisen pyrkimyksen suhteen toimintatutkimus. Konstruktiivinen tutkimusote korostaa kuitenkin nimenomaan konstruktioiden luomista ja niiden toimivuuden todentamista käytännössä. Konstruktioiden toimivuus on tutkimusotteen puitteissa ideoiden totuudellisuuden tunnusmerkki ja ratkaisujen yleistettävyyden tarkastelu on erityistapauksen yleisten piirteiden pohdintaa. Nimenomaan tässä tarkastelun kiinnittymisen teoreettiseen taustaan on tarpeen (Haaga-Helia Ammattikorkeakoulu 2009).

2 Tulokortti ja kokonaisvaltainen riskienhallinta

Tämä kappale kuvaa kommunikatiivisen toimintatutkimuksen käyttöä käytännön työelämän kehittämistehtävässä kohteena Viestintäviraston kokonaisvaltainen riskienhallinnan liittämisen osaksi viraston tulokorttia. Kappale kuvaa myös kehittämistyön etenemisprosessin.

2.1 Ongelman havaitseminen ja kartoitus

Tämän toimintatutkimuksen merkittävimpiä ajureina ovat olleet viraston strategisten tavoitteiden jalkauttamiseen suunnatun tulokortin tavoiteasetannat kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan liittyen: vuoden 2009 tulokortissa on esitetty tavoitteet viraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämiseksi (Taulukko 1, Viestintäviraston tulokortin 2009 kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tavoitteet).

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestymisen kehittäminen tulokortin yhteyteen aloitettiin kartoittamalla nykytilannetta ja vertaamalla sitä tulokortissa esitettyihin tavoitteisiin sekä ylimmän johdon antamiin näkemyksiin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan laajuudesta sekä syvyydestä sen toimeenpanoon liittyen.

Ongelman kartoituksen hetkellä ei virastossa systemaattisesti turvattu tulokortin strategisten tavoitteiden saavuttamista riskien hallinnan keinoin. Riskejä hallittiin osana päivittäistä esimies-johtamistyötä, mutta ei dokumentoidusti tai perustuen yhteisesti virastotasoisesti sovitun toimintamalliin.

2.2 Suunnitelma ongelman ratkaisemiseksi

Ongelman kartoituksessa selvisi, että viraston strategisten tavoitteiden turvaamiseen ei ole kohdistettu järjestelmällisiä eikä dokumentoituja toimintamalleja ts. virastossa ei ole ollut

käytössä yhtenäistä ja vakioitua riskienhallinnan käytäntöä, jolla pyrittäisiin turvaamaan strategisten tavoitteiden saavuttamista.

Kokonaisvaltainen riskienhallinnan tulokulma eroaa perinteiseen riskienhallintaan nähden: *Kokonaisvaltainen riskienhallinta tarkastelee riskejä organisaatiotasoisesti ja kokonaisvaltaisesti antaen syötettä organisaation riskikarttaan.* Kokonaisvaltainen riskienhallinta ei pelkää paneudu yksittäisten investointien aiheuttamiin riskeihin tai mahdollisuuksiin (SOA 2006).

Organisaation riskienhallinta on sen hallituksen, johdon ja muun henkilökunnan toteuttama prosessi, jota sovelletaan strategian laadinnassa ja koko organisaatiossa, ja jonka tarkoituksena on tunnistaa organisaatioon vaikuttavia potentiaalisia tapahtumia ja pitää riskit riskintohaluukkuuden rajoissa, jotta voidaan olla kohtuullisen varmoja organisaation tavoitteiden toteutumisesta (Sisäiset tarkastajat ry. 2009.)

Viraston ylimmän johdon kanssa käytyjen keskusteluiden perusteella virastoon haluttiin toimiva ja käytännönläheinen kokonaisvaltainen riskienhallinnan lähestymistapa, joka tuottaisi virastolle välitöntä lisäarvoa strategisten tavoitteiden saavuttamisen turvaamisen muodossa, mutta joka ei aiheuttaisi liikaa hallinnollista taakkaa tai muutoin merkittävästi lisäisi riskien arviointiin osallistuvien henkilöiden työmäärää.

Edellä mainitun ylimmän johdon esittämän linjauksen perusteella tekijä päätti yrittää löytää kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toteuttamiseksi välineen, joka olisi riskien arviointiin osallistuville henkilöille jo entuudestaan tuttu. Sopivin väline tätä tarkoitusta varten oli tuloskortti. Tekijä tutustui tuloskortin sekä riskienhallinnan yhdistämisen mahdollisuuksiin ja totesi, että kokonaisvaltainen riskienhallinta voitaisiin nivoa osaksi tuloskortti-prosessia.

Balanced Scorecardissa on kysymys johtamisen ydinkysymyksistä: miten varmistetaan tehokas päätöksenteko kaikilla toiminnan alueilla ja kuinka ihmisiä kannustetaan tavoitteelliseen toimintaan. Mittaristoja voidaan toteuttaa monella tavalla ja järkevästi sovellettuna mittaristosta on organisaatiolle hyötyä. (Malmi, Peltola, Toivanen 2002.)

Alun perin Kaplanin ja Nortonin kehittämä Balanced Score Card oli varsin operatiivinen suoritussmittaristo, jonka tavoitteena oli nostaa ei-taloudelliset mittarit perinteisten taloudellisten mittareiden rinnalle. Sittemmin lähestymistapa on kehittynyt ja laajentunut käsitteellisesti melko kokonaisvaltaiseksi suorituskyvyn johtamisen järjestelmäksi ja malliksi. (Malmi, Peltola, Toivanen 2002.) Edellä olevan tiedon perusteella ei ole epäselvyyttä, ettei tuloskortti antaisi mahdollisuutta myös sen soveltamiseen organisaatiolähtökohtien mukaisesti.

Edelleen tuloskortista on todettu, että sitä voidaan käyttää myös palvelu- ja tukiyksiköiden toimintaa suunniteltaessa, jotta niiden toiminta tukisi organisaatioiden tavoitteiden saavuttamista (Malmi, Peltola, Toivanen 2002). Tämän perusteella tuloskortin osalta voidaan todeta, että tuloskortin sisältöä sekä rakennetta voidaan muokata myös turvallisuuslähtöisesti, kohdeorganisaatiossa turvallisuuden ja riskienhallinnan ollessa ulkoisia tukitoimintoja tukevaa toimintaa. Tekijä eteni seuraavalla taulukossa 3 esitellyn toimintatutkimussuunnitelman mukaisesti.

Alaongelma	Toimenpide	Aikataulutus
Onko kokonaisvaltaisen riskienhallinnan sekä tuloskortin yhdistäminen mahdollista?	Selvitetään Laurean opintojakson 00416 yhteydessä, onko kokonaisvaltaisen riskienhallinnan sekä tuloskortin yhdistäminen mahdollista.	Loka-Marraskuu 2008
Strategisten tavoitteiden turvaaminen on käynnistettävä nopealla aikataululla, miten tämä toteutetaan?	Nivotaan kokonaisvaltainen riskienhallinta osaksi Viestintäviraston tuloskorttia, jotta strategisten tavoitteiden saavuttamisen turvaaminen voidaan aloittaa niiden elinkaaren alkuvaiheessa. Suunnitellaan ja toteutetaan ohjeet tuloskortin 2009 liitteeksi sekä annetaan riskien arvioijille koulutusta riskienhallinnan menetelmän käyttöön. Sovitaan riskienhallintatoimenpiteiden aikataulutuksesta sekä seurannan järjestämisestä. Arvioidaan riskit sekä suunnitellaan niille hallintakeinot.	Marraskuu 2008 - Maaliskuu 2009
Miten Viestintäviraston strategisista tavoitteista vastaavien henkilöiden sitouttaminen kokonaisvaltaisen riskien hallinnan toimiin on mahdollista?	Liitetään kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toimet osaksi Viestintäviraston tuloskortin 2009 tavoitteita.	Marraskuu - Joulukuu 2008

Miten kokonaisvaltaisen riskienhallinnan soveltuvuudesta saadaan palautetta?	Järjestetään tarkastelujakson lopussa ylimmän johdon katselmoinnin yhteyteen mahdollisuus palautteen antamiseen	Marraskuu 2009
--	---	----------------

Taulukko: 3, Toimintatutkimussuunnitelma

Tuloskortin yhteyteen liitettävä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestymisen valmistelu ajoittui marras-joulukuulle 2008. Tekijä rakensi tuloskortin yhteyteen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestymisen, jonka eri versioita käsiteltiin työpaja-tyyppisesti Viestintäviraston kehitysjohtajan, hallintojohtajan, talouspäällikön sekä tuloskortin koordinoinnista vastaavan henkilön kanssa.

Ensimmäisessä kehitysvaiheessa riskien arviointiin oli tekijän toimesta esitetty kvartaalipohjaista, neliportaista lähestymismallia, jossa strategisten tavoitteiden saavuttamista mahdollisesti uhkaavia riskejä olisi käsitelty neljä kertaa vuodessa. Johdon katselmointi olisi myös ajoitettu kvartaalipohjaisesti neljä kertaa vuodessa tapahtuvaksi. Työpaja totesi, että näin ei kuitenkaan todettu olevan mahdollista toimia riskien hallinnan aiheuttaman hallinnollisen taakan vuoksi ja päädyttiin lähestymiseen, jossa riskejä arvioitaisiin kaksi kertaa vuodessa ja samoin kuin niitä käsiteltäisiin kaksi kertaa vuodessa johdon katselmoinnissa.

Toisessa kehitysvaiheessa työpaja esitti kehittämistoimeksi, että kaikkia tuloskortin toiminnallisia tavoitteita tai toiminnallisia tavoitteita tukevia tavoitetasoja ei arvioitaisi, vaan arviointi keskittettäisiin viraston ns. ulkoisten tulosalueiden tavoitteiden tai tavoitteita tukevien tavoitetasojen riskien arviointiin niin, että arvioitavat kohteet sovittaisiin etukäteen ja ne hyväksyttäisiin viraston pääjohtajalla. Samoin työpajassa sovittiin, että kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestymisessä käytettävien staattisten uhkaluetteloiden sisältö peilattaisiin vuonna 2008 virastossa KPMG:n vetämänä tehtyyn kokonaisvaltaisen riskienhallinnan itsearviointiharjoitukseen sekä siinä esille tulleisiin merkittävimpiin virastotasoihin riskeihin.

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestyminen vietiin tämän jälkeen yhdessä Viestintäviraston tuloskortin 2009 kanssa pääjohtajan hyväksyttäväksi. Pääjohtaja hyväksyi tuloskortin sekä sen strategisten tavoitteiden turvaamiseksi osoitetun kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestymisen Joulukuussa 2008.

2.3 Toiminta ja kokeilu

Viraston ylimmän johdon osoittamille tuloskortin tavoitteille tai tuloskortin tavoitteita tukeville tavoitetasoille kohdistettiin riskien arvioinnit Tammi-helmikuussa 2009. Tunnistetut riskit sekä niiden hallintakeinot käsiteltiin Maaliskuussa 2009 Viestintäviraston ylimmän johdon strategiapäivien yhteydessä. Tilaisuus toimi myös viraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan johdon ensimmäisenä katselmointina. Johdon katselmoinnin yhteydessä tunnistetuille riskeille pohdittiin sekä valittiin virastotasoisia riskienhallintakeinoja. Virastotasosten suojamekanismien tunnistamisessa sekä valinnassa käytettiin "learning cafe" - tekniikkaa.

Learning Cafessa työskennellään ja opitaan yhdessä pienissä pöytäryhmissä, kahvilapöydissä. Kahvilassa jaetaan kokemuksia ja ideoita, luodaan uutta tietoa ja kyseenalaistetaan itsensänselvyyksiä rakentavassa hengessä. Kahvila on paikka:

- ajatusten vaihdolle ja kollektiivisen älykkyden esiin tuomiselle
- yhteisen ymmärryksen synnyttämiseksi
- ratkaisujen etsimiselle hankaliin kysymyksiin. (Hämeen Ammattikorkeakoulu 2009.)

Pöytäkeskustelut käydään annetun aiheen kannalta merkitsevistä kysymyksistä. Näin saadaan keskustelijoiden hiljainen tieto esille. Kahvilassa kirjoitetaan ja piirretään pöytäliinoin kaikki yhdessä. Jokainen voi hahmotella ajatuksiaan pöytäliinaan. Jokainen voi myös jatkokehittää ajatusta samaan pöytäliinaan. Jokaisessa pöydässä on emäntä, joka vauhdittaa keskustelua ja tekee muistiinpanoja sekä yhteenvedon. Muut pöytäseurueen jäsenet toimivat tiedon siirtäjinä. Pöytäryhmiä vaihdetaan muutamaan kertaan siten, että emäntä jää paikalleen, muut etsivät itselleen uuden istumapaikan toisesta pöydästä. (Hämeen Ammattikorkeakoulu 2009.)

Pöytäkeskustelujen tulokset puretaan kahvilan puheenjohtajan ohjaamana. Jokainen pöytäkunta kiteyttää keskustelunsa tulokset parilla lauseella koko osallistujajoukolle. Puheenjohtaja tekee lopuksi yhteenvedon. Pöytäliinoin tuotettu materiaali koostetaan muistioksi. (Hämeen Ammattikorkeakoulu 2009.)

2.4 Havainnointi ja arviointi

Tuloskortin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestymistä arvioitiin valittujen riskienhallintakeinojen sekä keväällä tunnistamattomien riskien osalta johdon katselmoinnissa Marraskuussa 2009. Tekijä pyysi samassa tilaisuudessa palautetta kokonaisvaltaisen riskienhallinnan sovellettavuudesta, käytössä olevista menetelmistä sekä työkaluista. Johdon katselmoinnissa esille tulleita kehitysehdotuksia olivat mm:

- riskit ja niiden toteutumisen taso tulisi saattaa osaksi tulosalueiden jokapäiväistä työtä, jotta riskienhallinnasta saataisiin mahdollisimman paljon konkreettista hyötyä

- riskien seuranta tulisi harjoittaa itsenäisesti myös tulosalue- ja yksikkötasolla
- riskien arvioinnin yhteydessä tehdyn learning cafeen tulokset tulisi saattaa säännöllisen seurannan piiriin, jotta virastotasoisille riskienhallintamennelmille saataisiin maksimaalista vaikuttavuutta
- kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toteuttamiseen olisi osoitettava ko. toimintaa palveleva sähköinen työkalu.

2.5 Parannettu suunnitelma

Johdon katselmoinnissa Marraskuussa 2009 esiin tulleet kehitysehdotukset otetaan huomioon viraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehitystyössä vuodesta 2010 lähtien. Tarvittavat toimenpiteet kirjattiin viraston ylimmän johdon strategiapäivien muistioon, jonka toteutumista seurataan viraston pääjohtajan toimesta. Koordinointivastuu kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämistyöstä osoitettiin viraston turvallisuuspäällikölle.

3 Kokonaisvaltainen riskienhallintapolitiikka

Tämä kappale kuvaa konstruktivisen tutkimuksen käyttöä käytännön työelämän kehittämistehtävässä kohteena Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikan luominen sekä sen toteuttamista tukevia asiantuntijajoukkoja ja niiden yleistä sisältöä. Kappale kuvaa myös kehittämistyön etenemisprosessin.

3.1 Relevantin ja tutkimuksellisesti mielenkiintoisen ongelman etsiminen

Toimintatutkimuksen tekijä tutustui vuonna 2008 virastossa tehtyyn sisäiseen tarkastuksen johtopäätöksiin sekä virastolle esitettyihin kehitysehdotuksiin. Tarkastusraportissa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikan luonti oli nostettu yhdeksi kehittämistä vaativista kohteista (KPMG, 2008).

Tekijä tutustui myös virastossa jo aiemmin tehtyyn riskienhallintatyöhön, kuten vuonna 2004 Deloitte koordinoimaan viraston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan itsearviointikyselyyn ja sen tuloksiin. Itsearviointikyselyn tuloksista voitiin myös vetää johtopäätelmiä, joiden mukaan tarve kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikan luonnille on olemassa.

3.2 Esiymmärryksen hankinta tutkimuskohteesta

Ongelman kartoituksen hetkellä ei virastossa systemaattisesti turvattu strategisten tavoitteiden saavuttamista kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikan avulla. Riskejä hallittiin osana

päivittäistä esimies-johtamistyötä, mutta ei dokumentoidusti tai perustuen yhteisesti virastotasoisesti sovittuun viitekehykseen.

Tekijä keskusteli ongelman rajauksesta Viestintäviraston pääjohtajan sekä hallintojohtajan kanssa, jotta yhteinen näkemys kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikan valmistelun osalta oli mahdollista saavuttaa ja työ viedä oikeaan, viraston toimintaa luontevasti tukevaan, suuntaan.

3.3 Innovaatiovaihe, ratkaisumallin konstruointi

Kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikan luominen alkoi tutustumalla COSO-ERM-viitekehykseen (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission 2009). COSO-ERM -viitekehyksen mukaan, organisaation riskienhallinta koostuu kahdeksasta toisiinsa liittyvästä osa-alueesta. Ne ovat kiinteä osa johtamisprosessia ja perustuvat siihen, kuinka organisaatiota johdetaan. Osa-alueet ovat:

- Sisäinen valvontaympäristö : sisäinen ympäristö käsittää organisaation ilmapiirin ja henkilökunta tarkastelee ja käsittelee riskejä sen pohjalta. Henkilökunnan toimintaan vaikuttavat organisaation riskienhallintafilosofia, riskinottohalukkuus, rehellisyys, eettiset arvot sekä ympäristö, jossa arvoja sovelletaan
- Tavoitteenasettelu: tavoitteet on laadittava, ennen kuin organisaation johto voi tunnistaa niiden toteutumiseen vaikuttavat potentiaaliset tapahtumat. Riskienhallinnalla varmistetaan, että johdolla on käytössään prosessi tavoitteenasetteluun, että valitut tavoitteet ovat organisaation toiminta-ajatusta tukevia ja sen mukaisia ja että ne ovat sopusoinnussa organisaation riskinottohalukkuuden kanssa
- Tapahtumien tunnistaminen : organisaation tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat sisäiset ja ulkoiset tapahtumat on tunnistettava, ja samalla on tehtävä ero riskien ja mahdollisuuksien välillä. Mahdollisuudet kanavoidaan takaisin johdon strategian ja tavoitteenasetteluun
- Riskien arviointi: riskit arvioidaan ottamalla huomioon niiden todennäköisyys ja vaikutukset, minkä pohjalta päätetään, kuinka ne on hallittava. Riskit arvioidaan bruttoriskeinä ja jäännösriskeinä
- Riskeihin vastaaminen : organisaation johto päättää, kuinka riskeihin vastataan. Riskit vältetään, hyväksytään tai jaetaan tai niitä vähennetään. Johto laatii keinot riskien sopeuttamiseksi organisaation sietokykyyn ja riskinottohalukkuuteen
- Valvontatoimenpiteet: laaditaan ja toteutetaan toimintalinjat ja menettelytavat, joita käyttämällä riskeihin kyetään vastaamaan tehokkaasti

- Tieto ja viestintä : tarvittava tieto tunnistetaan, poimitaan ja viestitään sellaisessa muodossa ja niin pian, että henkilökunta voi hoitaa tehtävänsä. Tehokasta viestintää tapahtuu organisaatiossa tätä laajemmin sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti
- Seuranta: organisaation koko riskienhallintaa seurataan ja muutoksia tehdään tarpeen mukaan. Seuranta toteutetaan johdon jatkuvan toiminnan ja/tai erillisten arviointien avulla. (Sisäiset tarkastajat ry. 2009.)

Organisaation riskienhallinta ei tiukasti ottaen ole tapahtumaketju, jossa yksi osa-alue vaikuttaa ainoastaan seuraavaan. Se on monisuuntainen ja toistuva prosessi, jossa lähes kaikki osa-alueet vaikuttavattai ainakin voivat vaikuttaa toisiinsa. (Sisäiset tarkastajat ry. 2009.)



Kuva: 4, Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kokonaisuus (Sisäiset tarkastajat ry. 2009)

Tekijä tutustui myös eri yritysten ja organisaatioiden riskienhallintapolitiikkoihin Internetin välityksellä. Tekijä kiinnitti erityisesti huomiota riskienhallintapolitiikkojen laajuuteen sekä kokonaisvaltaisuuteen. Tekijä tutustui mm. seuraavien yritysten ja organisaatioiden riskienhallintapolitiikkoihin Internetin välityksellä:

- Fortum Oyj (Fortum Oyj 2009)
- Metso Oyj (Metso Oyj 2009)
- Espoon kaupunki (Espoon kaupunki 2009)
- Helsingin ja uudenmaan sairaanhoitopiiri (Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri 2009)
- Kesko Oyj (Kesko Oyj 2009).

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikan valmistelu käytiin kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikan luontia varten osoitetussa työryhmässä. Tekijä valmisteli työryhmän ensimmäiseen kokoukseen riskienhallintapolitiikkaluonnoksen työn perustaksi. Kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikan ensimmäisen vaiheen tarkoituksena oli lähinnä kartoittaa riskienhallintapolitiikan oikea suunta ja rajaus sekä saada aikaan konsensus kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikan strategisesta lähestymisestä. Ensimmäisessä kokouksessa haluttiin myös tekijän toimesta vahvistaa kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikan rakenne, joka koostuisi varsinaisesta politiikasta sekä myöhemmin valmisteltavista menetelmäkuvauksesta sekä soveltamisohjeesta. Menetelmäkuvaus pitäisi sisällään tarkemmat tiedot virastossa käytössä olevasta riskianalyysimenetelmästä, soveltamisohje puolestaan käytännön esimerkkejä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan soveltamisesta Viestintävirastossa. Menetelmäkuvaus ja soveltamisohje turvaluokiteltaisiin niiden sisältäessä viraston turvallisuuteen liittyviä tietoja.

3.4 Ratkaisun toimivuuden testaus

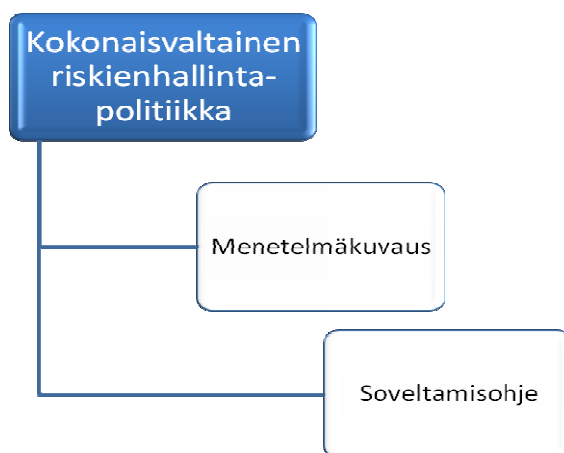
Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikan luonnin ensimmäisessä käsittelyvaiheessa esille tulleita huomioita olivat mm:

- kokonaisvaltaisen riskienhallinnan sisällyttämisen laajuus
- kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan alistettavat virastotason riskienhallintatoimet
- kokonaisvaltaisen riskienhallinnan terminologia
- riskinsietokyky ja sen määräytyminen
- kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kytkeminen osaksi viraston toiminnanohjauksen vuosikelloa.

Ensimmäisessä kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikan versio-luonnoksessa viraston projekteja ja hankkeita ei ollut kokonaisuudessaan rinnastettu kokonaisvaltaisen riskienhallinnan sateenvarjon alle: vain tietojärjestelmähankkeet kuuluivat tähän kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikan ohjauksen piiriin. Päätettiin, että kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toimet ulotetaan kaikkiin hankkeisiin ja projekteihin viraston projektiohjeistuksen mukaisesti. Edelleen sovittiin, että politiikkaa muokataan riskinsietokyvyn osalta niin, että sietokykyä ja sitä kuvaamaan liitettyä terminologiaa täsmennetään kuvaamaan paremmin virastolle sietämättömien riskien vaikutuksia. Edelleen sovittiin, että politiikkaan kytketään mukaan riskienhallinnan terminologiasta riskienhallintakeino ja että samaa käsitettä käytettäisiin läpi koko politiikan mahdollisten epähuomioiden minimoimiseksi. Päätettiin myös, että seuraavaan versioon kytketään viraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vuosikellon lisäksi viraston toiminnan ohjauksen vuosikello, joka ohjaa omalta osaltaan riskienhallintatoimien aikataulutusta ja helpottaa kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan liittyvää suunnittelutyötä.

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikan valmistelun osalta tässä parannetun suunnitelman vaiheessa haluttiin työryhmän toimesta keskittyä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vuosikellon täsmentämiseen tilinpäätöksen yhteydessä valmistettavaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnin vahvistuslausuman osalta. Todettiin, että ko. toiminne lisätään mukaan vuosikelloon sekä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikan raportointi-kappaleeseen.

Päätettiin myös, että riskienhallinta-dokumentaatioon lisätään sen hierarkinen rakenne, joka helpottaisi välineen käyttäjää tunnistamaan tehtävien toimien ohjaustasot (Kuva 5: Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan dokumentti-hierarkia).



Kuva: 5, Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan dokumentti-hierarkia

Päätettiin myös, että kokonaisvaltainen riskienhallintapolitiikka käsitellään viraston johtoryhmässä ja hyväksytään pääjohtajan toimesta, mutta menetelmäkuvaus, joka pitää sisällään kuvauksien kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa käytettävästä riskianalyysimenetelmästä, on luonteeltaan elävä dokumentti, jota päivitetään mm. sen sisältämien uhkaluetteloiden osalta aina tarpeen vaatiessa. Tällaisia tarpeita voivat olla mm. viraston tehtävien tai toiminnan muutos sekä toimintaympäristön muutoksien aiheuttamat virastotasoiset tehtävien uudelleen järjestelyt.

Menetelmäkuvauksen osalta todettiin myös, että jokaisena vuotena riskien arviointiin valittavat Viestintäviraston tulokortin tavoitteet tai tavoitetta tukevat tavoitetasot on selkeästi todettava ja toteamisprosessi on kirjattava turvattavine tulokortin tavoitteineen menetelmäkuvaukseen. Näin menetelmäkuvausta tulee päivittää vähintään kerran vuodessa aina ennen seuraavan vuoden tulokortin hyväksyntää. Tulokortin riskienhallintatoimenpiteille altistavista tavoitteista tai tavoitteita tukevista tavoitetasoista päättää viraston pääjohtaja.

Edelleen todettiin, että samat dokumentit tai dokumentti-viittaukset, jotka esiintyvät kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikassa, tulee esiintyä myös menetelmäkuvauksessa. Todettiin myös, että riskien arviointia eri uhkavalikoimien mukaisten uhkien osalta tulee täsmentää niin, että uhkan relevanttius-termiä avataan. Sovittiin, että tässä kontekstissa uhkan relevanttius tarkoittaa sitä onko ko. uhka kohteen turvaamisen kannalta mitenkään merkityksellinen. Sovittiin myös, että menetelmäkuvauksen kohtaan koulutus, on täsmennettävä koulutuksen organisoija sekä antaja. Päätettiin, että sopiva henkilö koulutuksen organisoijaksi sekä antajaksi on viraston pääjohtajan osoittama kokonaisvaltaisen riskienhallinnan koordinaattori.

Kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikan sisältö varmistettiin ulkopuolisen konsultin arvioinnilla. Tämä arviointi varten tekijä toimitti politiikkaluonnoksen Marsh Oy:n johtavan riskienhallintakonsultin arviointiin. Arvioinnin tulokset käsiteltiin ensin konsultin ja tekijän välisessä tapaamisessa, jonka jälkeen tekijä kävi arvioinnin tulokset läpi riskienhallintakonsultin avustamana työryhmässä. Ulkopuolisen arvioinnin tulokset olivat pääosin positiivisia. Huomiota tuli arvioinnin perusteella kiinnittää riskien todennäköisyyksien ja vakavuuksien sekä riskinsietokyvyn tarkempaan määrittelyyn, politiikan otsikoiden miettimiseen sekä käytettävään riskienarviointimenetelmään. Muutokset vietiin soveltuvin osin viraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikka-luonnokseen. Tämän jälkeen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikka vietiin Viestintäviraston johtoryhmän käsittelyyn syyskuun 26 päivänä 2009. Johtoryhmä kannatti kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikan hyväksymistä. Johtoryhmän esityksestä pääjohtaja hyväksyi Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikan 1.10.2009.

3.5 Ratkaisussa käytetyt teoriakytkennät ja tieteellinen uutuusarvo

Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittäminen perustui kokonaisvaltaisen riskienhallinnan hyviin ja kansainvälisesti tunnettuihin käytäntöihin. Näin voidaan sanoa esimerkiksi COSO-ERM -viitekehystä (Committee of Sponsoring Organizations and Treadway Commission 2009), joka viitoitti tekijää sekä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan valmisteluun osallistunutta työryhmää viraston kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikan valmistelussa. Tätä olettamusta tukivat myös työn alkuvaiheessa läpikäytyt yritysten ja organisaatioiden riskienhallintapolitiikat, joiden voitiin todeta noudattelevan hyvin vahvasti COSO-ERM-viitekehystä.

Konstruktiivinen tutkimus puolestaan osoittautui tekijän näkökulmasta toimivaksi lähestymistavaksi kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikan valmistelussa. Työryhmätyyppinen työskentelytapa todettiin toimivaksi ja oivalliseksi case-tutkimuksen toteuttamistavaksi.

Kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikan valmisteluun osallistunut työryhmä totesi, että itse tutkimus ei sinänsä tuonut uutta tieteellistä uutuusarvoa, eikä sitä voitu pitää kehittämistyön

ensisijaisena tavoitteena. Tavoitteena oli luoda viraston tarpeisiin parhaiten istuva kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikka, joka noudattelisi päälinjaultaan kansainvälisesti tunnettuja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestymistapoja tai viitekehystä sekä muiden organisaatioiden toimintamalleja yhteensopivuuden mahdollistamiseksi.

3.6 Ratkaisun soveltamisalueen tarkastelu

Luotua kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikkaa on tekijän näkökulmasta mahdollista käyttää kohdeorganisaatiota vastaavissa valtion instansseissa, organisaatioissa tai yrityksissä, joissa on käytössä tulokortti, jotka ovat turvallisuusorientoituneita, toimivat muutosherkässä toimintaympäristössä ja joiden toimintaan vaikuttavat vahvasti asetetut normit ja lainsäädäntö. Erityisenä vahvuutena tekijä näkee kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikan tavan hyödyntää olemassa olevaa strategisten tavoitteiden jalkauttamiseen osoitettua välinettä, joka oli Viestintäviraston tapauksessa tulokortti. Näin kokonaisvaltainen riskienhallinta saatiin osaksi ydintoiminnan turvaamista.

4 Kehittämistehtävän eri osa-alueiden konkreettinen kuvaus

Tässä kappaleessa esitellään kehittämistehtävän konkreettiset tulokset, joita olivat Viestintäviraston tulokortin yhteyteen rakennettu kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestyminen sekä Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikka.

4.1 Tulokortin strategisten tavoitteiden saavuttamisen turvaaminen

4.1.1 Kohteen rajaus

Tulokortin vaikuttavuus-, asiakkaat- sekä talous- ja prosessit-osiossa esitettyjen viraston toiminnallisten tavoitteiden tai toiminnallista tavoitetta tukevien tavoitetasojen saavuttamista tuetaan kokonaisvaltaisen riskien hallinnan keinoin. Tavoitteiden toteuman nykytilan sekä tavoitetilan välistä polkua tarkastellaan toiminnan ja toimintaympäristön, talouden, henkilöstön sekä turvallisuuden näkökulmista tunnistamalla uhkia, arvioimalla niiden mahdollisen toteutumisen vakavuutta ja todennäköisyyttä sekä jalkauttamalla riskienhallintakeinoja riskiluvuiltaan suurimpien riskien hallitsemiseksi. Valittujen riskienhallintakeinojen onnistumista seurataan johdon katselmoinnissa. Riskit tunnistetaan käyttäen apuna uhkavalikoimia.

Tulokortin 2009 osalta arvioidaan seuraavien tavoitteiden tai tavoitetasojen saavuttamiseen vaikuttavia riskejä:

[A1] VeTu	Viestintäverkot ovat tietoturvallisia ja käyttäjille taataan riittävä tietosuoja. Virasto reagoi nopeasti ja tarkoituksenmukaisesti viestintäverkkojen ja -palveluiden tietoturvallisuutta uhkaaviin tapahtumiin.
[B2] RT	Virasto huolehtii siitä, että yhteiskunnan toimintojen kannalta tärkeiden radioverkkojen käytettävissä on riittävän häiriöttömät taajuudet normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.
[E1] VMP	Viestintävirasto turvaa kuluttajan aseman ja oikeudet viestintäpalvelujen käyttäjänä. Viestintävirasto valvoo postipalvelujen toimivuutta ja palvelutasoa.
[F2] TVM	Televisiomaksut peritään televisio- ja radorahaston vuosittaisen käyttösuunnitelman mukaisesti.
[I1] VIE	VmBaro-kyselyssä saadaan tiedonkulkua ja työyhteisön avoimuutta koskevista kysymyksistä vähintään arvosana 3,2.
[K1] KeTu	Toimialan kehitysnäkymät huomioiva viraston kokonaisvaltainen rahoitussuunnittelu vastaa viraston tarpeita. Julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuustavoite on 94 % ja veronluonteisten maksujen kustannusvastaavuustavoite on 92 %.
[L1] TT	Viestintäviraston ydintoiminnot sekä merkittävimmät toimintaprosessit on määritelty sekä kuvattu. Kuvauksia ylläpidetään tätä varten osoitetussa tietojärjestelmässä.

Taulukko: 4, Viestintäviraston tulokortin 2009 riskien arviointiin valitut tavoitteet

4.1.2 Uhkavalikoimat

Toiminta ja toimintaympäristö

1. Lainsäädännön muutokset
2. Muuttuva hallinnonalan ohjaus
3. Sisäiset toimintaohjeet
4. Herkkyys
5. Teknologian muutokset
6. Asiakkaiden odotukset
7. Sidosryhmien vaatimukset
8. Toimialan tapahtumat
9. Sopimusmuutokset
10. Laatueroikeama
11. Muu, mikä?

Talous

12. Puuttuva rahoitus
13. Muuttuva rahoitus
14. Omistussuhteet
15. Kustannusten nousu
16. Ylijäämä
17. Tuottavuusohjelmat
18. Työtaistelutoimet
19. Budjetointi
20. Lisätyön tarve
21. Suunnittelematon investointitarve
22. Muu, mikä?

Henkilöstö

23. Avainhenkilön poistuma
24. Osaaminen puute
25. Riittämätön palkitseminen
26. Liiallinen työkuorma
27. Puutteellinen sitouttaminen
28. Puutteellinen tiedonkulku
28. Puutteellinen työnohjaus
29. Epäselvä toimenkuva
30. Suunnittelematon henkilöresurssitarve
31. Työhyvinvoinnin heikkeneminen
32. Muu, mikä?

Turvallisuus

33. Tietovuoto
34. Tietomurto
35. Palvelunestohyökkäys
36. Katastrofi
37. Vika- tai häiriötilanne
38. Pandemia
39. Turvallisuustietoisuuden puute
40. Puutteelliset turvallisuusvaatimukset
41. Poikkeama turvallisuustoteutuksessa
42. Muu, mikä?

4.1.3 Riskianalyysimenetelmä

Tuloskortin toiminnallisia tavoitteita tai toiminnallisia tavoitteita tukevia tavoitetasoja arvioidaan peilaamalla kappaleessa 4.1.2 esitettyjä uhkavalikoimien mukaisia uhkia tavoitteiden saavuttamiseen. Arvioija voi myös tarvittaessa analysoida muita, tavoitteen saavuttamiseen mahdollisesti vaikuttavia, uhkia. Arviointi toteutetaan tarkastelujakson alussa (Q1/2009).

Arvioija analysoi ensin uhkien toteutumisen seurauksien vakavuudet (asteikko=1-5), jonka jälkeen hän arvioi uhkien toteutumisen todennäköisyydet (asteikko=1-5) ja kertoo arvioimansa luvut keskenään saaden näin riskiluvun

Uhkan vakavuus x uhkan todennäköisyys = **riskiluku**

Uhkan vakavuuden ja todennäköisyyden arvioinnissa käytetään asteikkoa 1-5, joka muodostuu seuraavasti:

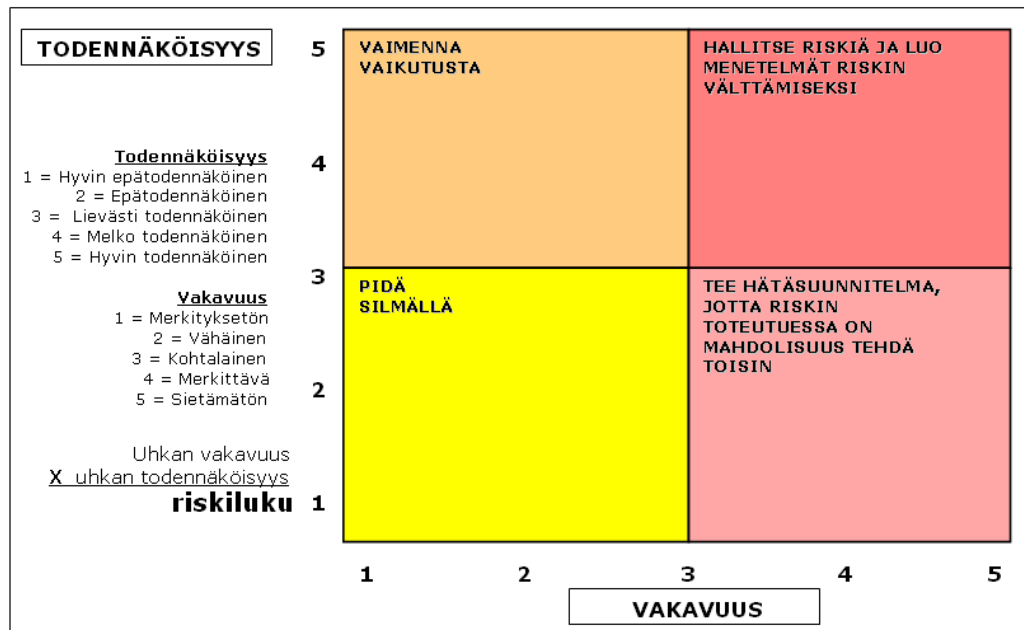
Vakavuus

1. Merkityksetön
2. Vähäinen
3. Kohtalainen
4. Merkittävä
5. Sietämätön

Todennäköisyys

1. Hyvin epätodennäköinen
2. Epätodennäköinen
3. Lievästi todennäköinen
4. Melko todennäköinen
5. Hyvin todennäköinen

Kun uhkien vakavuus ja todennäköisyys on arvioitu, arvioija sijoittaa saamansa **riskiluvut** riskimatriisiin (Kuva 6, Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan riskimatriisi) ja ryhtyy riskimatriisin mukaisiin toimiin.



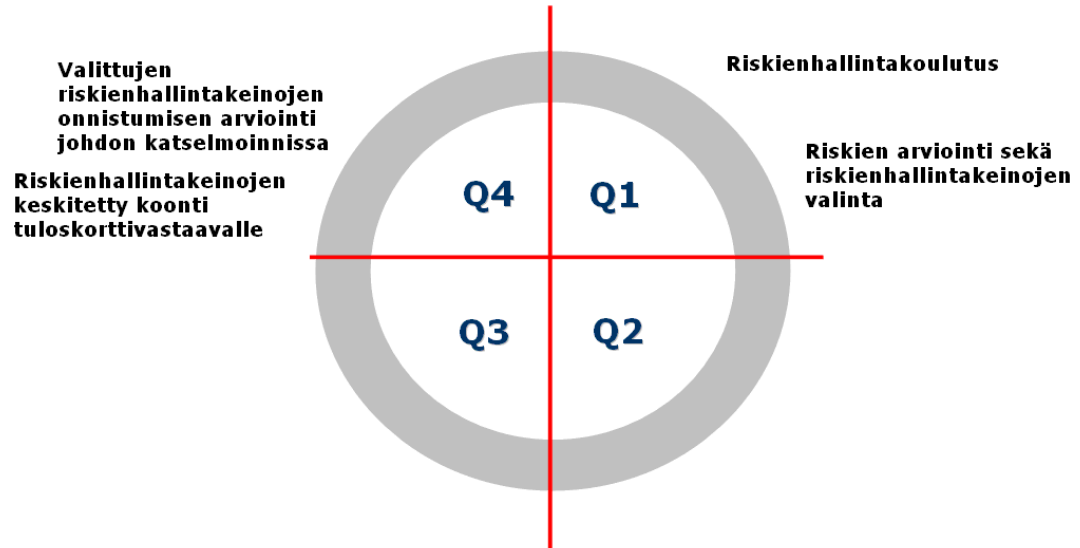
Kuva: 6, Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan riskimatriisi

4.1.4 Johdon katselmointi sekä riskienhallintakeinojen dokumentointi

Riskiluvuiltaan ≥ 15 olevien riskien hallintakeinot dokumentoidaan ja toimitetaan ennen johdon katselmointia keskitetysti virastotason tulokortin valmistelusta vastaavalle, joka toimittaa ne puolestaan ennen johdon katselmointia pääjohtajalle.

Johdon katselmoinnissa arvioija esittelee ja arvioi riskien hallintakeinojen onnistumista niiden riskien osalta, jotka ovat riskiluvultaan ≥ 15 , ja jotka näin sijoittautuvat riskimatriisiin (kuva 6) kenttään "Hallitse riskiä ja luo menetelmät riskin välttämiseksi".

Johdon katselmointi toteutetaan kerran vuodessa tarkastelujakson lopussa (Q4/2009) viraston ylimmän johdon osoittamassa tilaisuudessa, alla olevan kokonaisvaltaisen riskien hallinnan vuosikellon mukaisesti (Kuva 7, Viestintäviraston tulokortin riskienhallinnan vuosikello).



Kuva: 7, Viestintäviraston tulokortin riskienhallinnan vuosikello

Kokonaisvaltaisen riskien hallinnan menetelmästä annetaan koulutusta riskien arvioijille (vastuuhenkilöt) ennen ensimmäisen riskien arvioinnin toteuttamista. Kokonaisvaltaisen riskien hallinnan käytännön toteuttamisen tueksi on valmisteltu myös soveltamisohje.

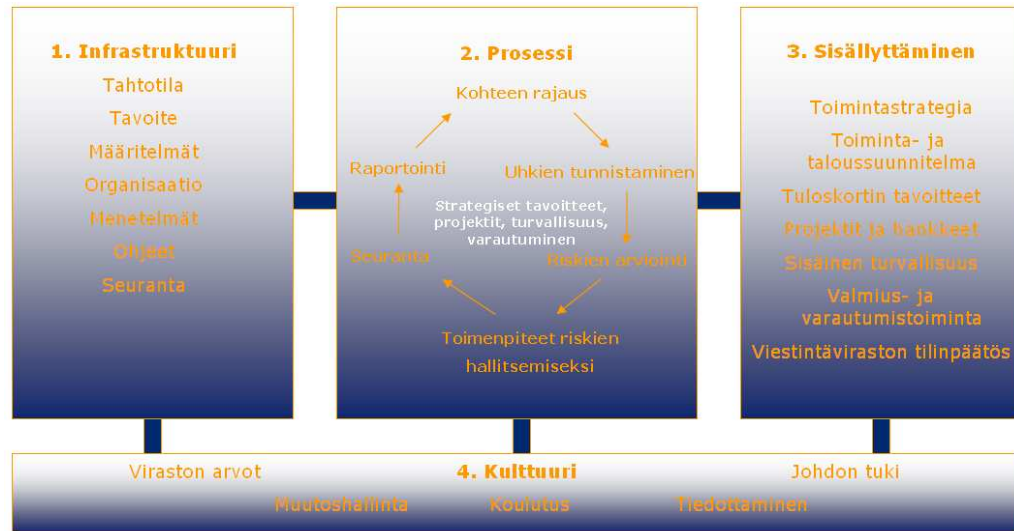
4.2 Viestintäviraston kokonaisvaltainen riskienhallintapolitiikka

4.2.1 Viestintäviraston riskienhallinta

Viestintäviraston kokonaisvaltainen riskienhallinta on osa viraston toiminnan ohjausjärjestelmää ja siten oleellinen osa viraston johtamista.

Viestintäviraston kokonaisvaltainen riskienhallinta muodostuu riskienhallinnan tavoitteesta, riskienhallintaorganisaatiosta, riskienhallintaprosessista, riskienhallintamenetelmästä sekä sen toteutuksesta, seurannasta ja raportoinnista.

Viestintäviraston kokonaisvaltainen riskienhallinta on kuvattu alla olevassa kuvassa (Kuva 8, Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kokonaisuus).



Kuva: 8, Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kokonaisuus

4.2.2 Riskienhallinnan tavoite

Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tavoitteena on hallita virastolle haitallisia riskejä, viraston toiminnan seurauksien vaikutusta yhteiskuntaan sekä mahdollistaa tiedostettu riskinotto varmistamalla, että viraston ylimmällä johdolla on käytettävissään:

- tarpeellinen tieto viraston toimintaa tai tavoitteiden saavuttamista uhkaavista riskeistä tai mahdollisuuksista
- järjestelmälliset ja yhtenäiset menetelmät arvioida sekä hallita mahdollisia riskejä
- dokumentoitu tieto toteutettujen riskienhallintakeinojen soveltuvuuden onnistumisesta sekä mahdollisesti tunnistamattomista riskeistä
- tarvittavat tiedot sidosryhmille raportointia varten.

4.2.3 Määritelmät

Uhka on potentiaalinen vaara, joka uhkaa suojattavaa kohdetta tai joka voi aiheuttaa mahdollisuuden hyödyntämisen menetyksen.

Viestintäviraston suojattavia kohteita ovat toiminta, tieto, henkilöstö, talous tai turvallisuus strategisten tavoitteiden saavuttamisen, projektien turvallisuuden, sisäisen turvallisuuden tai varautumisen kontekstissa.

Riski on ei toivottu tapahtuma tai mahdollisuus.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta koostuu toimenpiteistä riskien tunnistamiseksi ja hallitsemiseksi sekä hallitun riskinoton mahdollistamiseksi strategisten tavoitteiden saavuttamisen turvaamisen (toimintastrategia, toiminta- ja taloussuunnitelma, tuloskortin tavoitteet), projek-

tien turvallisuuden, sisäisen turvallisuuden ja/tai valmius- ja varautumistoiminnan näkökulmasta.

Riskin sietokyky ylitetään, kun riskin mahdollisen realisoitumisen seurauksena syntyy tila, joka voi olla:

- toiminnan siirto, lakkauttaminen tai oleellinen lisääminen
- Imagon oleellinen heikkeneminen
- rahoituksen oleellinen muutos
- vakava poikkeama toimintaympäristössä
- avainhenkilön poistuma
- vakava henkilöstöä uhkaava tilanne
- vakava yhteiskunnallinen häiriötilanne
- vakava tietoturvaloukkaus tai häiriötilanne

Edellä esitellyille riskien realisoitumisen mahdollisille seurauksille on aina suunniteltava ja jalkautettava riskien hallintakeinot, jos niiden riskiluku ≥ 15 .

Jos tunnistetulle riskille laskettu riskiluku ≥ 20 , tulee riskille osoittaa tai jalkauttaa **välittömiä** riskienhallintakeinoja tai riskiä ei tule pääsääntöisesti ottaa. *Jos riskin otto todetaan välttämättömäksi, tulee viraston riskinkantokykyä arvioida tapauskohtaisesti sekä saada riskin otolle pääjohtajan hyväksyntä.*

Riskienhallintakeino (kontrolli) on toimenpiteet riskien pienentämiseksi, poistamiseksi tai siirtämiseksi.

4.2.4 Riskienhallintaorganisaatio

Pääjohtaja hyväksyy Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan periaatteet ja muutokset, jotka käsitellään johtoryhmässä. Päävastuu kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta sekä toteutuksen seurannasta on Viestintäviraston pääjohtajalla. Tulosalueiden johtajat sekä tarvittaessa muut viraston osoittamat henkilöt vastaavat riskienhallinnan toteuttamisesta vastuualueidensa mukaisesti.

Pääjohtaja nimeää tarvittaessa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan koordinaattorin, jonka tehtävänä on toimia hänen apunaan riskienhallinnan seurannan, raportoinnin sekä muiden riskienhallintaan liittyvien tehtävien järjestelyissä.

Viestintäviraston turvaryhmä käsittelee sovellusprojekteihin liittyviä riskejä projektiohjeistuksen mukaisesti sekä avustaa turvallisuuspäällikköä sisäiseen turvallisuuteen liittyvässä riskienhallinnassa.

4.2.5 Riskienhallintaprosessi

Viestintäviraston riskienhallintaprosessi muodostuu seuraavasti:



Kuva: 9, Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan prosessi

4.2.6 Kohteen rajaus

Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kohteena on tunnistaa sekä hallita viraston toimintastrategian, toiminta- ja taloussuunnitelman, tuloskortissa osoitettujen tavoitteiden tai tavoitetasojen, projektien, sisäisen turvallisuuden tai valmius- ja varautumistoiminnan riskejä.

4.2.7 Riskianalyysimenetelmä

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan menetelmänä käytetään viraston osoittamaa riskianalyysimenetelmää.

Tarkempi kuvaus riskianalyysimenetelmästä sekä analyysin käytännön toteutuksesta strategisten tavoitteiden (toimintastrategian luominen, talous- ja toimintasuunnitelma) tai tuloskortin tavoitteiden tai tavoitetta tukevien tavoitetasojen saavuttamisen turvaamiseen on saatavilla kokonaisvaltaisen riskienhallinnan menetelmäkuvauksesta sekä soveltamisohjeesta.

Projektien ja hankkeiden riskianalyysimenetelmä sekä sen riskienhallinnan toteuttaminen on kuvattu Viestintäviraston projektiohjeistuksessa.

Sisäisen turvallisuuden riskienhallintaprosessi, jota käytetään viraston sisäisen turvallisuuden riskienhallinnassa ja käytettävä riskianalyysimenetelmä on saatavilla dokumentinhallintajärjestelmästä.

Viraston valmius- ja varautumistoimintaan liittyvä riskien arviointi toteutetaan tapauskohtaisesti soveltaen mm. turvallisuuden riskienhallintaprosessia ja -menetelmää sekä Valtiovarainministeriön antamia ohjeita varautumisen tasovaatimuksista.

4.2.8 Riskien tunnistaminen

Riskien tunnistamisessa käytetään apuna virastossa laadittuja uhkaluetteloita sekä aivoriittä, jotka on kuvattu kokonaisvaltaisen riskienhallinnan menetelmäkuvauksessa. Jos uhkaluettelossa esitetty riski on kohteen kannalta relevantti, arvioidaan sen mahdollisen toteutumisen seurauksien vakavuus ja todennäköisyys sekä lasketaan riskiluvut.

Strategisten tavoitteiden tai tulokortin tavoitteiden riskejä tunnustetaan seuraavilta riskialueilta niiden riskiluetteloiden perusteella.

- toimintaympäristö
- talous
- henkilöstö
- turvallisuus

Riskien arvioijat voivat esittää myös muita, riskiluetteloiden ulkopuolelta, tunnistamia riskejä. Viestintäviraston riskinsietokyky määräytyy riskien mahdollisten seurausten (kts. kappale 4.2.3) riskin sietokyky, todennäköisyyksien sekä niiden riskilukujen perusteella.

4.2.9 Riskienhallintakeinojen valinta

Tunnistettujen riskien hallitsemiseksi valitaan riskienhallintakeinoja, joiden laatu sekä aika-
taulu määräytyvät viraston osoittaman riskimatriisin perusteella, johon riskien arvioinnissa luodut, uhkien seurauksien vakavuuksien sekä todennäköisyyksien tulona saadut, riskiluvut sijoitetaan.

TODENNÄKÖISYYS <u>Todennäköisyys</u> 1 = Hyvin epätodennäköinen 2 = Epätodennäköinen 3 = Lievästi todennäköinen 4 = Melko todennäköinen 5 = Hyvin todennäköinen <u>Vakavuus</u> 1 = Merkityksetön 2 = Vähäinen 3 = Kohtalainen 4 = Merkittävä 5 = Sietämätön Uhkan vakavuus X uhkan todennäköisyys riskiluku	5	VAIMENNA VAIKUTUSTA	HALLITSE RISKIÄ JA LUO MENETELMÄT RISKIN VÄLTÄMISEKSI			
	4					
	3					
	2	PIDÄ SILMÄLLÄ	TEE HÄTÄSUUNNITELMA, JOTTA RISKIN TOTEUTUESSA ON MAHDOLISUUS TEHDÄ TOISIN			
	1					
		1	2	3	4	5
		VAKAVUUS				

Kuva: 10, Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan riskimatriisi

4.2.10 Seuranta

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toteutusta seurataan johdon katselmoinneissa, jotka järjestetään viraston toimintastrategian, toiminta- ja taloussuunnitelman tai tuloskortin tavoitteiden turvaamisen osalta kerran tai kaksi kertaa vuodessa. Johdon katselmoinneissa käsitellään tunnistettuja riskejä sekä riskien hallitsemiseksi valittavia tai valittuja riskienhallintakeinoja sekä niiden soveltuvuuden onnistumista. Johdon katselmoinneissa käsitellään myös mahdollisesti riskien tunnistamisvaiheessa tunnistamatta jääneitä riskejä.

Sovellusprojektien riskejä seurataan viraston turvaryhmän katselmoinnissa sekä projektin ohjausryhmässä, sisäiseen turvallisuuteen sekä valmius- ja varautumistoimintaan liittyviä riskejä puolestaan viraston valmius- ja turvallisuusasiain toimikunnassa.

4.2.11 Raportointi

Viraston riskienhallinnan tulokset liittyen toimintastrategian, toiminta- ja taloussuunnitelman tai tuloskortin tavoitteiden turvaamisen osalta raportoidaan kokonaisvaltaisen riskienhallinnan koordinaattorille, joka kokoaa raporteista yhteenvedon (riskikartta) Viestintäviraston pääjohtajalle sekä tulosalueiden johtajille. Riskienhallinnan raportit pyritään käsittelemään viraston ylimmän johdon strategiapäivien yhteydessä tai muussa, pääjohtajan osoittamassa tilaisuudessa.

Viraston riskienhallinnasta raportoidaan viraston toimesta viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain sekä viraston ohjeiden mukaisesti Liikenne- ja viestintäministeriölle osana toiminta- ja taloussuunnittelu- sekä tulosohjausprosessia, joka pitää sisällään viraston tilinpäätökseen liittyvän sisäisen valvonnan sekä riskienhallinnan arvioinnin vahvistuslausuman.

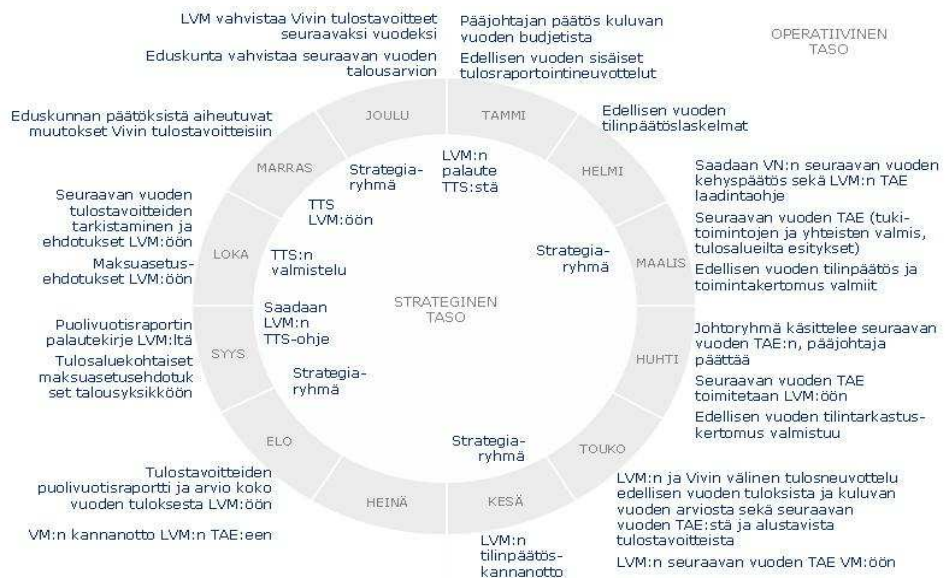
4.2.12 Riskienhallinnan aikataulu

Riskienhallinta toteutetaan Viestintävirastossa seuraavassa esitetyn kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vuosikellon mukaisesti (Kuva 11, Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vuosikello).



Kuva: 11, Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vuosikello

Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan aikataulus on suhteutettu viraston toiminnan ohjauksen vuosikelloon.



Kuva: 12, Viestintäviraston toiminnanohjauksen vuosikello

4.2.13 Koulutus

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan koulutus tulosalueiden riskien arvioijille järjestetään tarvittaessa Kehitys ja tuki -tulosalueen toimesta kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vuosikellon mukaisesti.

5 Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehitys Viestintävirastossa

Tämä kappale kuvaa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehitystyön sekä käyttöönoton vaikutuksia viraston toimintaan. Kappaleessa kerrotaan myös, miten käyttöönotetut tulokortin strategisten tavoitteiden turvaamiseen osoitetut riskienhallinnan toimet ja kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikka saivat aikaan muutoksia viraston toimintatapoihin.

5.1 Teoreettinen kontribuutio

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehitystyön lähtökohtana ei ollut tuottaa uutta tutkimustietoa kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta yleensä, joten kehittämistyön ei voida sinänsä sanoa tuottaneen uutta teoriaa. Voidaan kuitenkin sanoa, että kehittämistyön seurauksena tehdyt johtopäätökset esimerkiksi tulokortin ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan yhdistämisestä on käytännössä kohdeorganisaation osalta osoitettu mahdolliseksi toteuttaa. *Tämä ratkaisu tuo mukanaan etuja, jotka saattavat olla muutoin vaikeita saavuttaa. Riskienhallinnasta voidaan näin saada todellisia hyötyjä sen keskittyessä kohdeorganisaation kannalta keskeisimpien strategisten tavoitteiden saavuttamisen turvaamiseen käyttämällä välineenä jo aiemmin tuttua tulosohjauksen menetelmää.* Kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta ei näin muodostu omaa erillistä toimintoaan, joka lisäisi hallinnollista taakkaa, ja jota voisi olla käytännössä näin myös vaikeaa perustella käyttöönotettavaksi.

Toimintatutkimus menetelmänä sekä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittäminen ovat toimiva kombinaatio. Tämän lähestymisen avulla on mahdollista valjastaa kohdeorganisaation kannalta keskeisimpien avainhenkilöiden työpanos hedelmällisellä tavalla kokonaisvaltaiseen riskienhallinnan kehittämiseen. Motivaation kannalta tällä on myös suuri merkitys: kehitystyössä valmistellaan jotain konkreettista omien työtehtävien ja tavoitteiden tukemiseksi. *Kokonaisvaltaisen riskienhallinta auttaa myös varmistamaan, että päätöksenteossa on osattu ottaa tarvittavat tiedot huomioon. Tämä on omiaan myös kehittämään organisaation hyvää hallinnointitapaa.*

5.2 Käytännöllinen kontribuutio

Tulokortin ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan yhdistäminen sekä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikka toivat mukanaan keskustelua, jonka voidaan jo itsessään todeta johtaneen

kohdeorganisaatioon riskienhallinnan kulttuurin kehittämiseen. Kohdeorganisaation riskienhallintatyö ennen varsinaisia kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan liittyviä kehitystoimia voitiin siis todeta ilmentyneen osana päivittäistä esimies-johtamistyötä, mutta ei dokumentoidusti tai perustuen yhteisesti virastotasoisesti sovittuun toimintamalliin. Virastotasoisesti ohjattu riskienhallintatyö mahdollistaa tulosalueiden rajat ylittävät dialogin.

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikka nivoo viraston riskienhallintatyön yhdeksi, kiinteäksi kokonaisuudeksi. Kun organisaatiolla on käytössä yhtenäinen riskienhallinnan viitekehys sekä menetelmä, voidaan myös organisaatiossa tehtyjen riskianalyyseiden tuloksia vertailla keskenään. Riskienhallintatoimien aiemmin ollessa pillkoutunutta, eikä viitekehyksen osoittamisen rajausklien mukaista, ei itsessään laadukkaasti tehdyistä toimista ollut mahdollista saada yhtenäistä kuvaa. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikan käyttöönoton seurauksena virastossa on kyetty rakentamaan esim. virastotasoinen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan riskikartta, joka on mahdollistanut myös tulosalueitten rajat ylittävien riskienhallintakeinojen valinnan ja käyttöönoton tuoden skalautuvuus- ja kustannusetuja. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan terminologia välittyy myös samanlaisena läpi organisaation mahdollistaen asioiden samankaltaisen tulkinnan. Näin vältetään esim. käsite-eroista tai taustaolettamuksista aiheutuvilta väärinkäsityksiltä, jotka voisivat pahimmillaan johtaa epätydyttävään tavoiteasetantaan tai jopa viimekädessä päätöksenteon epävarmuuteen.

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikkaa sovellettiin heti sen hyväksymisen jälkeen kohdeorganisaation toiminta- ja taloussuunnitelmaan, jonka osalta analysoitiin viraston toimintaan kohdistuvia riskejä. Riskien analysoinnissa esiin nousivat muuttuvasta toimintaympäristöstä esiin nousevat riskit, joista yhtenä esimerkkinä viraston tv-maksut tulosalueelle kohdistuvat lainsäädännön muutokset ja sen mahdollisesti aiheuttavat toiminnalliset muutokset.

Kokonaisvaltaista riskienhallintatyötä jatketaan riskienhallintapolitiikan sekä sen sisältämän riskienhallinnan vuosikellon mukaisesti vuonna 2010. Voidaan siis todeta, että kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta on sen kehitysprojektin jälkeen muovautumassa viraston toiminnallisten tavoitteiden saavuttamista sekä tukeva että mahdollistava prosessi.

6 Johtopäätökset

Seuraamalla viimeaikaisia, globaaleja yrityksiin sekä yhteisöihin kohdistuvia, uhkia voidaan todeta, että yleisesti tarve kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämiseksi sekä sen organisaatiotasoiselle käyttöönotolle on lisääntynyt. Yhdysvaltojen pankkikriisistä alkanut maailmanlaajuinen taantuma on kaatanut useita, vakavaraiseksi luonnehdittuja, yrityksiä vieden mennessään satojatuhansia työpaikkoja. *Maailmanlaajuinen taantuma ei voi olla vaikuttamatta myös Suomeen: elämme globaalissa markkinataloudessa, jonka seurauksena niin yri-*

tyksien, yhteisöjen kuin lopulta julkishallinnonkin organien on sopeuduttava yhä muuttuvaan toimintaympäristöön. Voidaankin siis todeta, että kukaan ei ole turvassa näiltä eri toimijoita uhkaavilta toimintaympäristön vaaroilta. Selvitäkseen monimuotoisilta sekä kaikkia toimijoita liikuttavilta vaaroilta eri toimijoiden on kyettävä etupainoisesti suunnittelemaan toimintaansa edellä mainitut vaarat huomioiden.

Tuleen ei saa jäädä makaamaan: on kyettävä aktiiviseen sekä ennaltaehkäisevään riskienhallintatyöhön, joka on kokonaisvaltaista, kaiken ydintoiminnan kattavaa toiminnan jatkuvuuden varmistamista sekä mahdollistajaa. Elämme erittäin nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä, joka asettaa viranomaistoiminnan päätöksenteolle, sen luotettavuudelle sekä oikea-aikaisuudelle erityisiä haasteita. Jotta laadukas, yhteiskunnan toiminnan jatkuvuutta sekä yhteistä kehitystä mahdollistava, työ olisi mahdollista, on kyettävä kauskantoiseen sekä innovaatioita tai niiden käyttöönottoa rajoittamattomaan viranomaistyöskentelyyn. Tätä päätöksentekoa sekä tavoitteiden saavuttamista on kyettävä tukemaan etupainoisesti, mahdollisia karikoita tunnistuen ja niihin proaktiivisesti ennakoiden.

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on myös yksi laadukkaimmista organisaation sisäisen tilannekuvan muodostamisen tietolähteistä, jonka hyödyntäminen on keskeinen organisaation toiminnan menestyksen mahdollistajista. Organisaation toiminnan tavoitteiden saavuttamista uhkaavat monet potentiaaliset riskit. Jos organisaatiolla ei ole käytettävissään riittävästi tietoja eikä se tunnista ydintoimintaansa kohdistuvia uhkia ja riskejä, on sen mahdotonta säilyttää kriittisten menestystekijöidensä hallittavuus. Tämä tieto itse uhkista, niiden syistä ja seurauksista muodostaa kullannarvoisen strategisen suunnittelun tietolähteen. Laadukas riskienhallintatyö kehittää myös hyvää hallinnointitapaa, jolla puolestaan voidaan nähdä olevan suora vaikutus läpinäkyvään sekä organisaatioin arvoja tunnistavaan päätöksentekoon.

Yksi Viestintäviraston tavoitteista liittyen sisäisen turvallisuuden kehittämiseen on saattaa turvallisuus ja riskienhallinta osaksi organisaation luontaista toimintaa ja näin saada ne tukemaan viraston päivittäistä päätöksentekoa. *Organisaation ydintoiminnan ja turvallisuuden liitto on mahdollista saavuttaa kokonaisvaltaista riskienhallintaa välineenä käyttäen. Näin sisäinen turvallisuustoiminta ei myöskään ajelehdi saarekkeeksi pois varsinaisesta organisaation ydintoiminnasta.* Tämä on mahdollista organisaation jo käytössä olevien tulosohjauksen välineiden avustuksella, jotka yhtäältä esittävät keskeisimmät toimenpiteet strategiaan tavoitteisiin pääsemiseksi ja toisaalta kannustavat riskienhallintatoimien maastouttamiseen. Tekijä näkee, että kokonaisvaltainen riskienhallinta ja turvallisuus toimivat saumattomasti yhdessä ja tukevat toinen toistaan muodostaen kokonaisvaltaisemman päätöksenteon ja sitä kautta paremman tuloksen. *Kokonaisvaltaisella riskienhallinnalla on keskeinen rooli myös organisaation toiminnan jatkuvuuden takaamisessa: sen avulla kyetään keskittymään olennaiseen ja turvaavaan organisaation ydintoimintaa hollistisesti.*

6.1 Oman työn arviointi

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittäminen on antoisa, mutta haastava tehtävä. Toiminta- ja konstruktiivinen tutkimus ovat menetelmiä, joiden avulla kehittämistehtävästä on mahdollista tehdä systemaattista ja hallittua. Toisaalta voidaan myös todeta, että riskienhallinnan kehittäminen olisi mahdollista myös ilman tutkimusmenetelmään sitomista. Tällöin työn tulokset eivät ehkä olisi aivan yhtä luotettavia. Tutkimusmentelmät ”pakottivat” tekijää pohdimaan kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämistä monesta eri näkökulmasta. Uskon, että tämä auttoi osittain kehitystehtävän tuloksien laadun parantamisessa: kehitystehtävän tavoitteena kun oli nimenomaan rakentaa *toimiva ja systemaattinen malli kokonaisvaltaiselle riskienhallinnalle*. Tutkimuksellisuus ja teoriapainotteisuus säilyivät tekijän mielestä sopivan tasoisina läpi koko kehitystehtävän elinkaaren.

Uskon, että Viestintävirastolle valmisteleman kokonaisvaltaisen riskienhallinnan lähestyminen niin tuloskortin strategisten tavoitteiden turvaamisen kuin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan politiikankin osalta oli onnistunut. Molemmat valmisteleman kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehitystehtävän osat on hyväksytty viraston ylimmän johdon toimesta, niitä on sovellettu käytännössä ja niiden toteutuksesta on raportoitu. Tämä kuvaa työn käytännön arvon onnistumisesta. Kehitystehtävän sivutuotteena syntynyt viraston sisäisen turvallisuuden riskienhallinnan nivoutuminen osaksi kokonaisvaltaista riskienhallinta-ajattelua on tekijän mielestä erityisen hyvä asia ja mahdollistaa käytännön tasolla turvallisuuden muovautumisen osaksi jokapäiväistä päätöksentekoa.

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittäminen on herättänyt keskustelua niin viraston ylimmässä johdossa kuin tulosalueillakin. Pidän tätä erinomaisena kehityksenä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tuomaa lisäarvoa pohdittaessa: *riskienhallinta on mielestäni loppujen lopuksi nimenomaan ajattelutapa, joka auttaa organisaation strategian luomista ja maastouttamista hahmottamalla toiminnan pelikentän mahdollisuudet, sudenkuopat ja sivurajat*.

Kehitysjatoksena niin tuloskortin strategisten tavoitteiden turvaamisessa kuin kokonaisvaltaisen riskienhallintapolitiikan toteuttamisessa on esiin tullut riskienhallintatoimista saatava jatkuva käytännön hyöty. Tämä tarkoittaa lähinnä jatkuvaa ja reaaliaikaista riskienhallinnan tilannekuvaa, jonka avulla virastotasoista riskitilaa voitaisiin tehokkaasti heijastaa vallitsevaan toimintaympäristön riskitilaan. Tekijä näkee kritiikkinä omaa tuotostaan kohtaan sen, että menetelmätasoisia toimintamalleja tukemaan olisi voinut jalkauttaa jo alusta alkaen sähköisen työkalun, jonka avulla riskien analysointi ja niistä raportointi voitaisiin toteuttaa mahdollisimman kevyellä tavalla. Tekijä uskoo, että näin oltaisi voitu saavuttaa vieläkin suurempi tuki kokonaisvaltaisen riskienhallinnan maastouttamiselle. Toisaalta kokonaisvaltaisen ris-

kienhallinnan kehittämiseen sovellettiin osittain toimitatutkimusta, jonka perusluonteeseen kuuluu toiminnan jatkuva kehittäminen.

Tekijä näkee kritiikkinä omaa työtään kohtaan myös sen, että strategisten tavoitteiden turvaaminen virastotasaisen tuloskortin sijaan olisi voitu konkretisoida kohti tulosalue- ja yksikötason vuosisuunnitelmia. Näin viraston riskienhallintatyöstä olisi automaattisesti tullut sitä tekeväille ja ohjaavalle henkilöstölle henkilökohtaisempaa, nimenomaan oman työn laadukkaaseen toteutukseen sekä tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävää.

6.2 Jatkotoimet

Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittäminen ei välttämättä aiheuta tarpeita teoreettisen tutkimuksen jatkamiselle. Käytännön toimien osalta kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehitystyö jatkuu virastotasoisena. Kehitystyön seuraavana tavoitteena on maastouttaa virastoon sähköinen työkalu, joka mahdollistaa riskienhallintapolitiikan mukaisen toiminnan kevyesti ja tehokkaasti.

Virastossa myös pohditaan vuonna 2010 virastotasaisen tuloskortin tavoitteiden tai tavoitetta tukevien tavoitetasojen riskienhallintatoimien kohdentamista tulosalue- tai yksikötasoiin vuosisuunnitelmiin. Tämän lisäksi tulosalueille osoitetaan riskivastaavat, joiden tehtävänä on huolehtia kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan liittyvistä toimista ja niiden käytännön toteutuksesta tulosaluetasoisesti sekä näistä toimista syntyvän riskidatan raportoinnista viraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan koordinaattorille.

Lähteet

Australian and New Zealand standard on risk management. 2004. AS/NZS 4360:2004.

Carr, W. and Kemmis, S. 1986. Becoming Critical. Education, knowledge and action research, Lewes: Falmer.

Casualty Actuarial Society. Overview of Enterprise Risk Management. 2003. Tulostettu 17.11.2009.

<http://www.casact.org/research/erm/overview.pdf>

Committee of Sponsoring Organizations. COSO 2004a. Enterprise Risk Management Framework. Executive Summary. Tulostettu 9.11.2009.

http://www.coso.org/Publications/ERM/COSO_ERM_ExecutiveSummary.pdf

Committee of Sponsoring Organizations. COSO 2004b. Enterprise Risk Management Framework.

Deloitte. 2006. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan historia. Tulostettu 1.12.2009.

<http://www.isaca-nola.org/>

Espoon kaupunki. Riskienhallintapolitiikka. Tulostettu 9.11.2009.

[http://www.espo.fi/dynasty_liite.asp?remote=/Kunnari/intrakun_e.nsf/3eff46c7dfc7cb10c2256fe100255374/d9dcc2b87392b492c2257249002d2118/\\$FILE/EspoonRiskienhallintapolitiikka03112006.pdf](http://www.espo.fi/dynasty_liite.asp?remote=/Kunnari/intrakun_e.nsf/3eff46c7dfc7cb10c2256fe100255374/d9dcc2b87392b492c2257249002d2118/$FILE/EspoonRiskienhallintapolitiikka03112006.pdf)

Fortum Oyj. Riskienhallintapolitiikka. Tulostettu 9.11.2009.

<http://www.fortum.com/webannualreport2003/docs/document.asp?id=2337>

Haaga-Helia Ammattikorkeakoulu. Tutkimus- ja kehitystyön verkkoympäristö. Tulostettu 17.11.2009.

<http://lille.haaga-helia.fi/ampedatk/menetelmapaletti/konstruktiivinen.html>

Hart, E. & Bond, M. (1995) Action-Research for Health and Social Care. Open University Press, Buckingham.

Heikkinen, H. L. T. & Jyrkämä, J. 1999. Mitä on toimintatutkimus. Teoksessa Heikkinen, H. L.T., Huttunen, R. & Moilanen, P. Siinä tutkija missä tekijä - toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Jyväskylä. Atena Kustannus, 11-24, 33-34.

Heikkinen, H.L.T., Rovio, E. & Syrjälä, L. 2007. Toiminnasta Tietoon. Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. Kansanvalistusseura. Helsinki

Helsingin ja uudenmaan sairaanhoitopiirin riskienhallintapolitiikka. Tulostettu 9.11.2009.

<http://asiakirjat.hus.fi/djulkaisu/kokous/KOKOUS-409-3-Liite-2.PDF>

Hämeen Ammattikorkeakoulu. Tulostettu 17.11.2009.

<https://wiki.hamk.fi/display/EOPE/Learning-Cafe>

International organization for standardization (ISO). 2004. ISO/IEC PDTR 13335-1. Information technology - Security techniques - Management of information and communications technology security.

International organization for standardization (ISO). 2002. ISO/IEC Guide 73. Risk management -- Vocabulary -- Guidelines for use in standards.

Järvinen, P. & Järvinen, A. 2004. Tutkimustyön metodeista. Tampere. Opinpajan kirja.

Kajaanin Ammattikorkeakoulu. Toimintatutkimuksen syklinen luonne. Opinnäytetyöpakki. 17.11.2009.

<http://193.167.122.14/Opari/ontTukiToimTutk.aspx>

Kamiya, S., Shi, P., Schmit, J., Rosenberg M. Risk Management Terms. University of Wisconsin-madison. 2007. Tulostettu 17.11.2009.

<http://www.soa.org/files/pdf/risk-management-terms07.pdf>

Kesko Oyj. Riskienhallintapolitiikan tiivistelmä. Tulostettu 9.11.2009.

http://www.kesko.com/index.asp?id=C8F926B0E7054CFE8893C73D379DAF27&data=1,URL,http://www.kesko.com/modules/page/show_page.asp?id=AEA848AAF70149E7B1D06096BD23F2C6

KPMG. 2003. Corporate Governance Suomessa. Edita.

Kuula, A. 2000. Toimintatutkimus. Kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä. Tampere. Vastapaino.

Linturi, H. 2000. (päivitetty 2003). Toimintatutkimus. Tulostettu 23.9.2008.

http://nexusdelfix.internetix.fi/fi/sisalto/materiaalit/2_metodit/5_actix?C:D=61566&C:selre s=61566

Malmi T., Peltola J., Toivanen J. 2002. Balanced Scorecard - Rakenna ja sovelta tehokkaasti. Talentum. Helsinki.

Metso Oyj. Riskienhallintapolitiikka. Tulostettu 9.11.2009.

[http://www.metso.com/fi/corporation/sd_fin.nsf/WebWID/WTB-050705-2256F-4E9DC/\\$File/metso_risk_management_policy_05_fin.pdf](http://www.metso.com/fi/corporation/sd_fin.nsf/WebWID/WTB-050705-2256F-4E9DC/$File/metso_risk_management_policy_05_fin.pdf)

O'Brien, R. 1998. An overview of the Methodological Approach of Action Research. University of Toronto. Tulostettu 23.9.2008

http://www.web.net/~robrien/papers/arfinal.html#_Toc26184651

Puolustusministeriö. 2007. Puolustusministeriön turvallisuustoiminnan strategia. Tulostettu 9.11.2009.

<http://www.defmin.fi/files/1093/turvallisuustoiminta-strategia.pdf>

Suomen Standardisoimisliitto SFS. 2003. OHSAS 18002:fi. Ohjeita OHSAS 18001:n soveltamiseksi. 2. painos. Helsinki.

Society of Actuaries 2006. Enterprise Risk Management. Speciality guide.

Sisäiset tarkastajat ry. COSO_ERM_Suomeksi. Tulostettu 17.11.2009.

<http://www.theiia.fi/download/?f=202092&m=42333&a=90200&c=6319&x=0>

Taatala, V. Laurea-ammattikorkeakoulu. 2009. Toimintatutkimuksia: esimerkkejä ylemmän turvallisuusosaamisen koulutusohjelman opiskelijoiden tekemistä toimintatutkimusopintojakson tehtävistä. Tulostettu 17.11.2009.

<http://markkinointi.laurea.fi/julkaisut/d/d06.pdf>

Talousarvioasetus (1243/1992). Tulostettu 9.11.2009.

Talousarviolaki (23/1998). Tulostettu 9.11.2009.

Tertsunen, T. 1999. Toimintatutkimus tietokoneavusteisten opetusohjelmien hyödynnettävyydestä ammatillisessa koulutuksessa sähköalalla. Helsinki. Helsingin yliopisto. Kasvatustieteen laitos

Törrönen, M. & Vornanen, R. 2008. Toimintatutkimus. Tampereen Yliopisto Tulostettu 24.9.2008. <http://www.uta.fi/laitokset/sospol/sosnet/ammlis/toimintatut.htm>

Viestintävirasto. Viestintäviraston esittely. Tulostettu 9.11.2009. <http://www.ficora.fi/index/viestintavirasto/esittely.html>

VTT. Riskianalyysit. Tulostettu 9.11.2009. <http://www.vtt.fi/proj/riskianalyysit/>

Wiktionary. Uhkan määritelmä. Tulostettu 5.1.2010. <http://fi.wiktionary.org/wiki/uhka>

Julkaisemattomat lähteet

Deloitte & Touche Oy. 2004. Viestintäviraston kokonaisvaltainen riskien arviointi. Viestintävirasto.

KPMG. 2008. Viestintäviraston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan itsearviointikyselyn tulokset. Viestintävirasto.

Liikenne- ja viestintäministeriö. 2009. Toiminta- ja taloussuunnitelman laadintaohjeistusta Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle.

Viestintävirasto. Tulokortti 2009.

Viestintävirasto. 2004 - 2008. Johtoryhmän kokousten pöytäkirjat.

Viestintävirasto. 2008. Kehitysjohtajan muistio kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämistä ylimmälle johdolle.

Viestintävirasto. Kevät - syksy 2009. Teemakeskustelut pääjohtajan, hallintojohtajan ja kehitysjohtajan kanssa.

Kuvat

Kuva: 1, Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan historia (Deloitte 2006)	8
Kuva: 2, Toimintatutkimussykli (Heikkinen, Rovio, Syrjälä 2007).....	18
Kuva: 3, Toimintatutkimuksen syklinen luonne (Kajaanin Ammattikorkeakoulu 2009) .	19
Kuva: 4, Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kokonaisuus (Sisäiset tarkastajat ry. 2009)	27
Kuva: 5, Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan dokumentti-hierarkia	29
Kuva: 6, Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan riskimatriisi.....	34
Kuva: 7, Viestintäviraston tulostietokortin riskienhallinnan vuosikello	35
Kuva: 8, Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kokonaisuus	36
Kuva: 9, Viestintäviraston kokonaisvaltaisen riskienhallinnan prosessi	38
Kuva: 10, Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan riskimatriisi	39
Kuva: 11, Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan vuosikello	41

Taulukot

Taulukko: 1, Viestintäviraston tulokortin 2009 kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tavoitteet	10
Taulukko: 2, keskeiset käsitteet ja määritelmät	14
Taulukko: 3, Toimintatutkimussuunnitelma.....	23
Taulukko: 4, Viestintäviraston tulokortin 2009 riskien arviointiin valitut tavoitteet...	32