



LAHDEN AMMATTIKORKEAKOULU
Lahti University of Applied Sciences

KUNNAN TURVALLISUUS- JA RISKIPOLITIIKAN SISÄLTÖALUEET

LAHDEN
AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden ala
Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen
Ylempi AMK
Opinnäytetyö
Kevät 2015
Antti Prepula

Lahden ammattikorkeakoulu
Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma

PREPULA, ANTTI: Kunnan turvallisuus- ja riskipolitiikan sisältöalueet

Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon
opinnäytetyö, 52 sivua, 2 liitesivua

Kevät 2015

TIIVISTELMÄ

Opinnäytetyössä tarkastellaan kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikkaa. Päätehtävänä on selvittää kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikan sisältämät aihealueet, eli tuottaa turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjan sisällysluettelo kuntien käyttöön.

Työssä tarkastellaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yhteyttä turvallisuus- ja riskipolitiikkaan. Samalla selvitetään, kuinka paljon vapaaehtoinen kuntien tekemä turvallisuus- ja riskipolitiikka lisää työntekijän vastuuta suhteessa pakolliseen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -asiakirjaan.

Tutkimusmenetelmänä käytettiin kirjallisuustutkimusta, jolla kerättiin tietoa ja samalla analysoitiin tutkimusaineiston sisältöä ja verrattiin niitä toisiinsa. Taustaselvitys tehtiin sähköpostikyselyn avulla.

Taustaselvityksessä saatiin kyselyn avulla tietoja dokumenttien yleisyydestä. Tutkimusaineistona käytettiin myös asiakirjoja, joita löydettiin Internet-sivuilta ja kirjastoista.

Tuotetun turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjan sisällysluettelon lisäksi johtopäätöksissä todetaan turvallisuus- ja riskipolitiikan olevan moniulotteinen ja tarkoittavan kunnan menettelytapaa tavoiteltavan tilan saavuttamiseksi.

Avainsanat: kunta, turvallisuus, riski ja sisäinen valvonta

Lahti University of Applied Sciences
Master's Degree Programme in Entrepreneurship and Business Management

PREPULA, ANTTI: Topic areas of Municipal Safety, Security and Risk
Policy

Master's Thesis in Entrepreneurship and Business Management, 52 pages,
2 appendices

Spring 2015

ABSTRACT

This thesis examines municipal safety, security and risk management policies. The main task is to survey the topic areas of municipal safety, security and risk policy by providing a table of contents for a safety, security and risk policy document for municipalities.

This study examines how internal control and risk management is connected to safety, security and risk policy. Furthermore, the thesis studies the role of voluntary safety, security and risk policy by municipalities in increasing the employee's responsibility in relation to the compulsory internal control and risk management principle document.

The research method was a literature research, which was used to collect information and to analyze the content of the research material, and to compare them to each other. The background research method was an e-mail enquiry.

The study helped to get information as to how frequently certain documents were used. The research material also consisted of documents which were discovered at websites or libraries.

In addition to the implemented table of contents of the safety, security and risk policy document, this study concludes that safety, security and risk policy is multidimensional and it refers to the procedure of a municipality to achieve a target state.

Key words: municipality, safety, security, risk and internal control

SISÄLTÖ

KÄSITTEET	2
1 JOHDANTO	4
1.1 Kirjallisuustutkimuksen tausta	5
1.2 Taustakysely	6
1.3 Opinnäytetyön tavoitteet, tutkimuskysymykset ja rajaukset	7
1.4 Opinnäytetyön raportin rakenne	9
2 TURVALLISUUS- JA RISKIALAN KÄSITTEET	10
2.1 Turvallisuuden käsite	10
2.2 Riskienhallinnan ja riskeihin varautumisen tarkoitus	13
2.3 Turvallisuus- ja riskienhallintapolitiikan pyrkimykset kunnissa	18
2.4 Kuntalain määräämän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sisältö	22
2.5 Vastuun tarkoitus	24
3 KUNTIEN TURVALLISUUS- JA RISKIPOLITIIKAN TOTEUTUS KÄYTÄNNÖSSÄ	26
3.1 Selvitys työntekijän vastuun lisääntymisestä	26
3.2 Eri toimijoiden ja SFS-ISO 31000 standardin turvallisuus- ja riskipolitiikkojen sisältöalueiden nykytilatarkastelu ja vertailu	27
3.3 Turvallisuus- ja riskipolitiikan sisältöjen erot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan määräyksiin	36
3.4 Kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjan sisältöalueet	38
4 YHTEENVETO	41
4.1 Pohdinta	41
4.2 Johtopäätökset	44
4.3 Jatkotutkimukset	46
LÄHTEET	47
LIITE 1	53
LIITE 2	54

KÄSITTEET

Häiriötilanne on jokapäiväinen haaste, joka horjuttaa tavoitteen saavuttamista. Häiriötilanne voi syntyä sähkön puutteesta, avainhenkilön poissaolosta tai muusta tekijästä. Häiriötilanne voi syntyä yksilölle, jolloin tilanne ei kuntakonsernin kannalta ole pääsääntöisesti vakava. Häiriötilanteen koskettaessa laajempaa joukkoa, kasvaa häiriötilanteen merkitys ja tilanne voi muuttua kriisiksi tai poikkeusoloksi.

Kunta on paikallishallinnon yksikkö, jolla on tietty alue ja väestö. Valtio valvoo kuntia aluehallintoviraston (AVI:n) kautta. Kunnan tehtävät on määritelty kuntalaissa. Vuonna 2014 kuntia oli 320.

Kunnan johtokeskus on usein väestönsuojatasoinen toiminnallinen kokonaisuus, josta häiriötilanteiden aikaista toimintaa voidaan johtaa.

Kriisi on kunnan kohtaama tilanne, jossa aikaisemmat toimintatavat eivät usein toimi. Kriisi on vakava häiriötilanne. Kriisi koetaan tilanteeksi, joka uhkaa kunnan tai sen toimintayksikön tulevaisuutta.

Peruste merkitsee jonkin asian argumentoitua syytä tai aiheellista oikeutusta.

Poikkeusolo on tila valmiuslain tai puolustustilalain ollessa voimassa. Tilannetta edeltää tapahtuma, jossa aikaisemmat lain säätämät tehtävät ja vastuut eivät anna riittäviä toimintamahdollisuuksia tilanteen korjaamiseksi. Poikkeusolo-sanaa ei saa käyttää muutoin kuin edellä mainittuihin lakeihin tai tilanteisiin viitattaessa. Normaaliajan häiriötilanteet tai vakavat häiriötilanteet eivät siksi voi olla poikkeusoloja.

Politiikka tarkoittaa tarkoituksenhakuista vaikuttamistapaa, jolla pyritään vaikuttamaan johonkin ennalta määrättyyn asiaan. Poliitiikka on siten tiedossa olevaan tavoitteeseen pyrkivä menettelytapa. Englanninkielinen sana policy viittaa erityisesti käytäntöön ja menettelytapaan.

Riski on usein negatiivinen tapahtuma, jossa vaara ja seuraukset yhdistyvät. Riski voi olla myös mahdollisuus kuten esimerkiksi talousriski.

Riskienhallinta on tunnistettujen riskien hallintaa eri keinoilla kuten riskin poistaminen tai pienentäminen. Vain tunnistettuja riskejä voidaan hallita.

Riskipolitiikka on riskienkäsittelyn tahtotilan ilmaisu riskien hallitsemista varten tilanteissa, joissa vaihtoehtoja on useita. Riskipolitiikka sisältää menettelytavan tahtotilan saavuttamiseksi.

Sisäinen valvonta on johtamista, jolla varmistetaan henkilöiden ja prosessien oikea toiminta ja laillisuus.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -asiakirja on kuntalain määräämä ja kunnanvaltuuston hyväksymä asiakirja. Dokumentilla ohjeistetaan kunnan sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa.

Sisältöalue on todettavissa sisällysluettelosta, josta käsiteltävä aihealue ilmenee.

Turvallisuus on yksilötasolla ensisijaisesti tunne, johon vaikuttavat mm. media artikkeleillaan ja/tai tilanne, jossa vaarat ja riskit on poistettu tai hallinnassa. Kuntakohtaisesti ajateltuna turvallisuus on pelkästään tilanne, jossa vaarat on poistettu tai hallinnassa. Absoluuttista turvallisuutta ei saavuteta.

Turvallisuuspolitiikka on turvallisuustason tahtotilan julkaisu turvallisuuden hallitsemista varten tilanteissa, joissa vaihtoehtoja on useita.

Turvallisuuspolitiikka sisältää menettelytavan tahtotilan saavuttamiseksi.

Turvallisuus ja riskipolitiikka -asiakirja on kuntien vapaaehtoisesti laadittavissa oleva asiakirja, jolla tuodaan ilmi turvallisuus- ja riskienhallinta-asioiden tahtotila ja siihen päästävä menettelytapa.

Vaara on negatiivisen tapahtuman mahdollisuus kuten esimerkiksi tartuntavaara, jäätymisvaara ja hengenvaara.

Vastuu tarkoittaa kuntasektorilla työntekijän osalta velvollisuuden täyttämistä ja on vastakohta vastuuttomuudelle.

1 JOHDANTO

Nykyisin turvallisuus- ja riskiasiat ovat entistä tärkeämpiä niin yrityksissä kuin kunnissakin. Erityisesti kuntien riskienhallinta on kehittynyt ja kehittymässä ajan vaatimusten johdosta.

Tänä päivänä kuntien toimintoja on ulkoistettu, mutta samalla kun on toimintoja ulkoistettu, on vastuu jäänyt kunnalle. Esimerkkinä tästä on vanhusten hoito. Kaupunki vastaa vanhusten hoidosta myös tilanteissa joissa alihankintayritys ei tehtävistään suoriudu. Ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön muutokset ovat siten vaatineet kuntia kehittämään turvallisuus- ja riskienhallintatoimia.

Opinnäytetyön aihetta ei ole aikaisemmin tutkimuksissa käsitelty. Kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjoja ei kaupungeissa ole laadittu. Lainsäädäntö ja kunnille suunnatut ohjeet eivät ohjeista kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjan sisältöä. Opinnäytetyö on ensimmäinen kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjoja käsittelevä raportti.

Tässä luvussa esitellään kirjallisuustutkimuksen tausta, aloitusvaiheessa tehty taustakysely, opinnäytetyön tavoitteet, tutkimuskysymykset ja rajaukset sekä opinnäytetyön raportin rakenne. Kirjallisuustutkimuksen taustassa kerrotaan opinnäytetyön perusteena olleesta työtehtävästä ja kuntalain (365/1995) muutoksesta, joka on astunut voimaan 1.1.2014.

Taustakyselyssä kerrotaan kirjallisuustutkimuksen taustatyönä tehdystä kyselystä ja kyselyn perustella saaduista tuloksista. Taustakyselyn tuloksien perusteella saatiin tietoja vallitsevasta turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjojen yleisyydestä.

Opinnäytetyön tavoitteet, pääkysymys ja siihen liittyvät alakysymykset sekä rajaukset esitellään ensimmäisen luvun toiseksi viimeisessä alaluvussa.

Viimeisenä tässä luvussa käsitellään raportin rakennetta.

1.1 Kirjallisuustutkimuksen tausta

Opinnäytetyön taustana on ollut projektiluonteinen työtehtävä eräälle maakuntaliitolle ja kuntalaissa tapahtuneet muutokset. Maakuntaliitossa laadittiin alueellisen turvallisuuspäällikön työtehtävät keväällä 2013. Työtehtävänä oli tuottaa kaikille maakunnan kunnille turvallisuus- ja riskienhallintapäällikön palvelut projektiluonteisesti yhden vuoden ajan.

Lokakuussa 2013 alkaneet ja lokakuussa 2014 päättynyt työtehtävä maakunnan alueella sisälsi erilaisia kuntien turvallisuustoimintojen kehittämistehtäviä. Näistä yhtenä työtehtävänä ja samalla opinnäytetyön tavoitteena on ollut selvittää mitä sisältöalueita kuntien vapaaehtoinen turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjaan tulee huomioida. Tavoitteena on ollut tuottaa turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjan keskeiset osa-alueet kuntien vapaaseen käyttöön.

Maakuntaliiton liiton keväällä 2013 laatimassa tehtävänkuvassa alueen turvallisuuspäällikölle, ei turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjan osalta tarkasteltu kuntalain muutosta vuoden 2014 alusta. Kuntalain (365/1995) muutos 1.1.2014 on vaatinut, että kunnilla tulee olla laadittuna sisäisen valvonnan- ja riskienhallinnan perusteet -asiakirja, jonka kunnanvaltuusto hyväksyy.

Kuntalain muutos 1.1.2014 on vaikuttanut annettuun työtehtävään ja samalla opinnäytetyöhön lisäämällä kysymyksen, onko alueelliselle turvallisuuspäällikölle annettu työtehtävä turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjojen osalta tarpeellinen, koska kuntalain 13. pykälä määrää mahdollisesti samat asiat.

Turvallisuus- ja riskienhallinnan kokonaisvaltainen kehittäminen on yksi osa kuntalain 13 pykälän 1.1.2014 astuneen muutoksen velvoittamaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan lähtökohtaa, jota tällä työllä toissijaisesti tuetaan.

Kirjallisuustutkimuksen taustana ovat siten maakuntaliiton antaman tehtävänkuvan täyttyminen ja kuntalaissa tapahtunut muutos riskienhallinnan järjestämisen osalta.

1.2 Taustakysely

Opinnäytetyöprosessin aloitusvaiheessa tehtiin taustakysely, jonka avulla etsittiin tietoa kaupunkien turvallisuus- ja riskienhallinta -asiakirjojen yleisyydestä. Samalla tiedusteltiin relevanttia tutkimusaineistoa. Kyselyllä (liite 1) selvitettiin kahta asiaa. Ensimmäiseksi selvitettiin mitä eroja vastaajat näkevät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteissa suhteessa turvallisuus- ja riskipolitiikkaan. Toiseksi kysyttiin, kuinka monessa suuressa kaupungissa on laadittu turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirja. Samalla pyydettiin vastaajaa toimittamaan kyseinen asiakirja.

Kysely lähetettiin sähköpostilla kahdeksalle eri kaupungin turvallisuus- ja/tai riskienhallintapäällikölle. Raportissa käytetyt asiakirjat eivät millään tavalla korreloi taustakyselyn kaupunkeja, eikä tässä opinnäyteyössä käytetystä asiakirjoista voi päätellä kyselyn vastaajia tai oman asuinkunnan asiakirjatilannetta.

14.4.2014 tehdyn sähköpostikyselyn perusteella todettiin, ettei kaikilla suurimmilla kunnilla ole erillistä riskienhallintapolitiikka-asiakirjaa laadittuna. Kaikki kyselyyn vastanneet kertoivat, että yhdessäkään heidän edustamassaan kunnassa ole turvallisuuspolitiikka-asiakirjaa.

Vastausten perusteella kahdeksasta kaupungista neljällä on vapaaehtoinen riskienhallintapolitiikka tehtynä. Kaikki asiakirjat eroavat toisistaan sisällön osalta.

Kyselyssä kuusi vastaajaa kertoi, että he tekevät tai ovat tehneet kuntalain vaatiman sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -asiakirjan vapaaehtoisen riskipolitiikan sijaan. He kiinnittivät huomiota seikkaan, että heidän mielestään erillinen turvallisuuspolitiikka-asiakirja vastaisi kuntalain 1.1.2014 voimaantullutta määräystä laatia kuntiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet.

Kyselyyn vastanneiden kolmen kaupungin riskienhallintapolitiikka-asiakirjat on tehty ennen kuntalain muutosta 1.1.2014 tai siihen liittyvää hallituksen esitystä 24/2012. Taustakyselyyn vastanneiden kuntien riskienhallintapolitiikka-

asiakirjat sisältävät samoja asioita kuin mitä kuntalain määräämät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet velvoittavat. Havaittava ero sen sijaan on olemassa, sillä aikaisemmin vapaaehtoiset riskienhallintapolitiikat sisältävät noin kuusi asiakirjan sivua. 1.1.2014 jälkeen pakollisiksi tulleet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet sisältävät noin neljä sivua.

Yhdessä kaupungissa on tehty riskienhallintapolitiikka sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden jälkeen. Sen sijaan pelkästään riskejä tarkasteleva asiakirja on laadittu neljässä kaupungissa kahdeksasta. Turvallisuuspolitiikka-asiakirjoja eivät kunnat ole vastaajien mukaan laatineet. Turvallisuuspolitiikkaa ei näin ollen kaupungeissa ole määritelty.

Taustatyönä tehty kysely antoi kuvan turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjojen yleisyydestä. Saadulla tiedolla oli opinnäytetyön kirjallisuustutkimusta ohjaava vaikutus.

1.3 Opinnäytetyön tavoitteet, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Opinnäytetyön tavoite on tukea kuntien turvallisuus- ja riskienhallinnan kehittymistä selvittämällä, mitä aihealueita kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjan tulee sisältää. Opinnäytetyö tuottaa turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjan keskeiset osa-alueet kuntien vapaaseen käyttöön. Opinnäytetyössä tuotettu sisältöalue toimii kuntien turvallisuus- ja riskitoimintaa ohjaavana asiakirjana ja sen avulla kukin kunta voi rakentaa oman turvallisuus- ja riskipolitiikkansa.

Kirjallisuustutkimuksessa tarkastellaan myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yhteyttä turvallisuus- ja riskipolitiikkaan sekä selvitetään, kuinka paljon vapaaehtoinen turvallisuus- ja riskipolitiikka lisää työntekijän vastuuta.

Opinnäytetyössä selvitetään myös eri käsitteiden merkitystä, jotta saavutetaan riittävä ymmärrys eri käsitteiden merkityksestä, kuten esimerkiksi mitä käsite

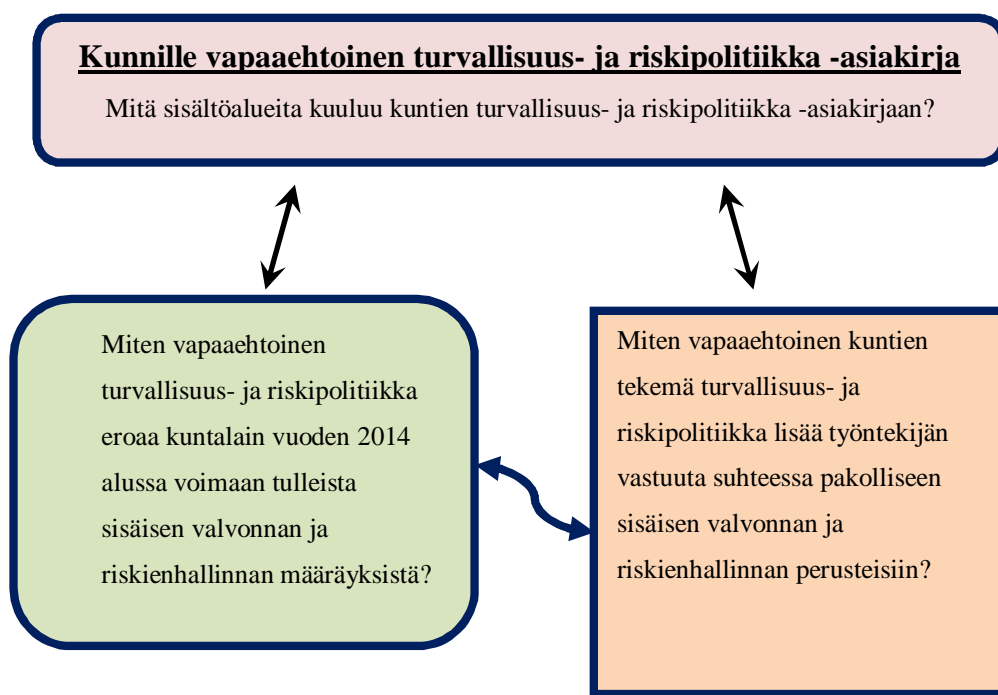
politiikka tarkoittaa. Käsitteiden lisäksi tutkitaan erilaisten turvallisuus- ja riskipolitiikkojen sisältöjä aihealueen ymmärtämiseksi.

Opinnäytetyö sisälsi kolme kysymystä. Ne jakautuivat seuraavasti: Yksi pääkysymys ja kaksi alakysymystä. Pääkysymys oli, mitä sisältöalueita kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjaan kuuluu?

Ensimmäinen alakysymys oli, miten vapaaehtoinen turvallisuus- ja riskipolitiikka eroaa kuntalain vuoden 2014 alussa voimaan tulleista sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan määräyksistä?

Toinen alakysymys oli, miten vapaaehtoinen kuntien tekemä turvallisuus- ja riskipolitiikka lisää työntekijän vastuuta suhteessa pakolliseen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteisiin?

Kuviossa 1 on kuvattu tutkimuskysymysten suhde toisiinsa. Kuvion ylimpänä on kuvattu vapaaehtoinen turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirja. Kuvioista selviävät myös muut edellä mainitut tutkimuskysymykset, joilla oli vaikutuksia opinnäytetyön päätelmiin.



KUVIO 1. Opinnäytetyön tutkimuskysymysten suhde

Opinnäytetyö rajataan kuntiin ja kuntien turvallisuutta ja riskejä koskevaan yksittäiseen politiikka-asiakirjaan. Opinnäytetyössä ei kehitetä yritysten, valtion tai muiden toimijoiden turvallisuus- tai riskipolitiikkaa.

1.4 Opinnäytetyön raportin rakenne

Opinnäytetyö koostuu neljästä pääluvusta, joita ovat johdanto, turvallisuus- ja riskialan käsitteet, sisältöalueiden tarkastelu sekä yhteenveto. Lisäksi raportin alussa on ennen johdantolukua kuvaukset opinnäytetyössä käytetyistä käsitteistä.

Opinnäytetyössä toisessa luvussa tarkastellaan turvallisuus- ja riskialan käsitteistöä. Kolmannessa luvussa, tarkastellaan opinnäytetyön tutkimuskysymyksiä. Viimeisessä neljännessä luvussa esitellään muun muassa yhteenveto ja johtopäätökset. Opinnäytetyötä tukevat liitteet on esitetty lähteiden jälkeen.

2 TURVALLISUUS- JA RISKIALAN KÄSITTEET

Tässä luvussa käsitellään keskeisiä turvallisuus- ja riskialan termejä. Lisäksi käsitellään mitä tarkoittaa politiikka, joka on käsitteenä laajentunut vuosisatojen aikana entistä laajempaan merkitykseen kuin mitä se alun perin tarkoitti.

Antiikin Kreikassa politiikka on tarkoittanut kaupunkien asioiden hoitamista (Paloheimo 2011, 1).

Myös muilla opinnäytetyössä tarkasteltavana olleilla käsitteillä on laaja merkitys. Esimerkiksi yksittäinen suomenkielinen termi turvallisuus käännetään englanninkielellä sanoiksi security ja safety. Securityllä viitataan usein koviin turvallisuusarvoihin, kuten poliisiin tai vartijoihin. Yksi esimerkki tästä on yhdysvaltojen Homeland security, joka vastaa yhdysvaltojen sisäturvallisuudesta (Homeland security 2014).

Safetyllä sen sijaan viitataan pehmeämpiin turvallisuusarvoihin, kuten työturvallisuuteen ja sosiaaliturvaan. Esimerkkinä tästä on suomalainen liikenneturva, jonka englanninkielinen nimi on the Central Organisation for Traffic Safety in Finland (Liikenneturva 2013).

2.1 Turvallisuuden käsite

Tässä alaluvussa käsitellään ensisijaisesti turvallisuuden määritelmää. Turvallisuudesta ja riskeistä on julkaistu lukuisia teoksia, joista esimerkkeinä Rissan (1999) teos Riskit hallintaan ja Tikkasen, ym. (2008) teos Ammattina turvallisuus. Turvallisuutta ja riskejä käsittelevissä teoksissa toistuu samantapainen malli, jossa tuodaan esille turvallisuutta uhkaavat asiat tai riskien merkitys. Lopuksi näissä oppaissa tuodaan toimenpide-ehdotuksia esille asioiden korjaamiseksi.

Huomion arvoista on, että turvallisuutta käsittelevät kirjat ovat usein erillään riskejä käsittelevistä teoksista. Laaja-alaista, yhdistettyä turvallisuus- ja riskiteosta ei löydetty tutkimusta varten.

Kirjallisuudessa on havaittavissa piirre, jossa turvallisuutta käsittelevien yleisteosten määrä ei ole suhteessa kovin suuri verrattuna yksittäiseen, spesifiin turvallisuuteen tai riskeihin painottuvaan teokseen. Esimerkiksi paloturvallisuudesta tai rikosten ennaltaehkäisystä on omia teoksia. Näistä esimerkkeinä ovat Helena Metsän toimittama Palo- ja rakennuslainsäädäntö -kirja (2013) ja Lillsunden, ym. (2003) Huumeet ja liikenne -kirja, jossa käsitellään huumausaineiden käytön tunnistamista tieliikenteessä. Kaikenkattavaa kokonaisvaltaista turvallisuusteosta ei ole saatavilla.

Kirjallisuuden perusteella voidaan siten havaita turvallisuus- ja riskiasioiden olevan yksilöityjä tietylle alueelle, josta kertoo myös se, ettei turvallisuusalan oppilaitoksille ole laadittu erillisiä oppikirjoja. Esimerkiksi Tikkasen, ym. (2008) kirja Ammattina turvallisuus, käsittelee turvallisuusalan rakennetta ja ammatteja, mutta ei turvallisuusasioita kokonaisvaltaisesti.

Turvallisuutta käsittelevän kirjallisuuden mukaan turvallisuutta pidetään yksilötasolla usein itsestäänselvytenä. Turvallisuus merkitseekin yksilötasolla tunnetta ja olotilaa. Turvallisuuden vastakohtana on turvattomuus. Kuntien kannalta tarkasteltuna turvallisuus tarkoittaa tilaa, jossa ennustettavuus toteutuu, eikä ennalta arvaamattomia menetyksiä ilmene. (Tikkanen, ym. 2008, 13.)

Turvallisuustermi liitetään yleisesti asiaan liittyvään käsitteeseen, joka on turvallisuussanan edessä. Esimerkkinä tästä on työturvallisuuslaissa (738/2002) määritelty työturvallisuus, joka käsittelee työhön liittyvää turvallisuutta ja on tarkemmin ilmaistuna vastikkeelliseen työhön liittyvää toimintaa.

Työturvallisuuslaissa, samoin kuin Sopimusriskit-teoksessa (Carlsson, ym. 2014, 79) todetaan, että riskit tulee ensisijaisesti poistaa. Tällöin riskienhallintakeinona ei voi olla esimerkiksi sietäminen tai jakaminen vaan poistaminen. Samanlaista velvoitetta eliminoida kaikki riskit, ei ole esimerkiksi tietoturvallisuuden osalta olemassa. Turvallisuuden peruskäsite on siten hyvin laaja-alainen ja kontekstiin vaikuttaa se, käsitteleekö asiaa yksilö vai kunta.

Turvallisuuteen voidaan liittää lähes mikä tahansa etuliite. Esimerkkeinä ovat toimitila-, matkustus-, henkilö- ja tietoturvallisuus. Tietoturvallisuuden osalta ei

esimerkiksi ole säädöksiä miten kuntakonsernin liiketoiminnan kannalta tärkeät tiedot tulee säilyttää. Tällöin luovaa suunnittelutyötä tekevä kunnan yritys saa pitää suunnittelutyönsä kaikkien näkyvillä tai pitää ovet yöllä lukitsematta, joskaan se ei ole kannattavaa. Sen sijaan vakuutusyhtiöt saattavat suojeluehdoissaan antaa tarkempia ehtoja, mutta vakuutusten ottaminen on täysin vapaaehtoista, muun muassa kunnille – ellei kyse ole lakisääteisistä vakuutuksista kuten eläke-, tapaturma-, liikenne- ja muista vakuutuksista kuten esimerkiksi potilasvakuutuksista.

Tietoturvallisuuteen liittyvät vakuutukset ovat siten vapaaehtoisia vakuutuksia, kuten ovat myös keskeytysvakuutukset tai toiminnan ja omaisuuden suojaksi otetut vakuutukset. Tietoturvallisuudessa on kuitenkin huomioitava yksilönsuojan kannalta laki, joka määrää, että salassa pidettäviä tietoja ei perusteetta anneta ulkopuolisille sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) mukaisesti.

Turvallisuutta voidaan käsitellä lain ja säädösten antaman velvoitteen kautta. Myös muita määritelmiä on. Mielenkiintoisimman päätelmän turvallisuudesta kuvaa Erämetsä (2003, 90) kirjoittaessaan hallinnan tarpeen olevan luontainen piirre ihmiselle. Kokiessamme elämänhallinnan tunteen, koemme turvallisuutta. Vastaavasti jos emme koe hallitsevamme elämäämme, koemme tilanteemme turvattomaksi. Erämetsä toteaa (2003, 91) turvallisuuden olevan paradoksi, sillä tehdessämme tilanteen mahdollisimman turvalliseksi, kavennamme samalla turvallisuuden tunnetta.

Turvallisuuteen liittyy yksilötasolla riskihomeostaasi, joka liittyy tunteisiin. Riskihomeostaasi eli riskivakio on taso, jonka yksilö hyväksyy. Tämä taso näkyy esimerkiksi liikenteessä. Yksilön ajaessa vanhalla huonokuntoisella autolla, ajaa yksilö tietyllä varovaisuudella. Mikäli samassa tilanteessa henkilö ajaakin uudella turvalliseksi koetulla maastoautolla, jossa on uudet hyvälaatuiset renkaat, ajaa hän enemmän riskejä ottaen. (Salenius 2012, 14–15.)

Kaikista turvallisuustoimista huolimatta absoluuttista turvallisuutta ei voi saavuttaa. Esimerkiksi asunto voidaan valaa betonikuoren sisään ja näin turvata asukkaat ulkopuolisilta hyökkäyksiltä. Samalla kuitenkin uhkakuvat muuttuvat.

Ne voivat olla betonikuoren luhistuminen tai kosteusvaurio, joka voi johtaa terveysongelmiin.

Kirjallisuuskatsauksen perusteella turvallisuus on yksilötasolla ensisijaisesti tunne, johon vaikuttavat mm. media artikkeleillaan ja/tai tilanne, jossa vaarat ja riskit on poistettu tai hallinnassa. Kuntakohtaisesti ja samalla säädösten kautta ajateltuna turvallisuus on tila, jossa vaarat ja riskit on poistettu.

2.2 Riskienhallinnan ja riskeihin varautumisen tarkoitus

Tässä alaluvussa käsitellään riskin sisältöä. Koemme riskin menettämisen uhkana. Harva suomalainen kokee riskin mahdollisuutena, joka riski voi myös olla. Riskeihin pyritään varautumaan, mistä esimerkkinä ovat erilaiset vakuutukset. Myös sopimuksilla voidaan vaikuttaa riskeihin (Huoltovarmuuskeskus 2013).

Tarkastellun kirjallisuuden perusteella teos Riskienhallinta (Suominen 2003) antaa kokonaisvaltaisen kuvan riskeistä ja niiden hallintakeinoista. Kirjassa käsitellään laajemmin riskienhallintaa, mutta ei turvallisuusalaa. Vaikka kirja on suunnattu yritysten riskienhallintaan, on riskienhallinnan perusteet toimenpiteineen selkeästi määritelty ja suhteutettavissa osin kuntasektorille.

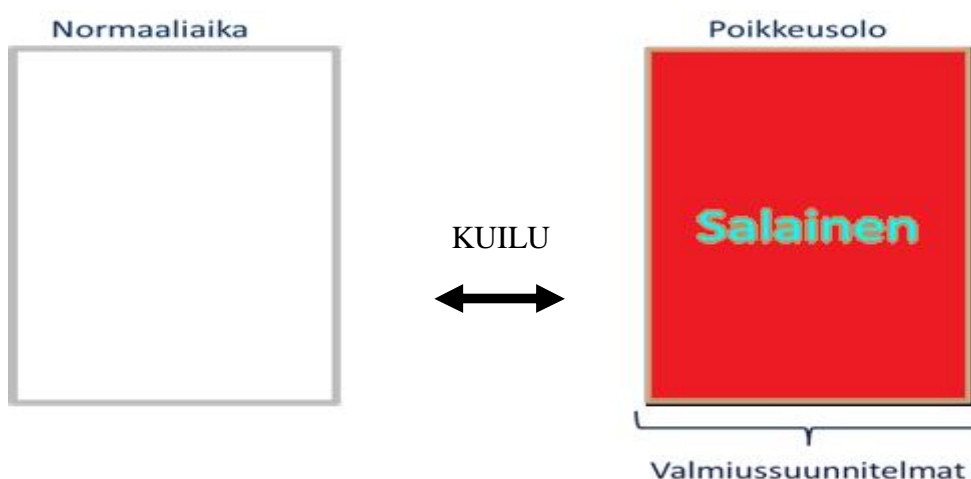
Suominen (2003, 27) on todennut, että suppea uhkien kartoitus käsittää lähinnä vahinkoriskien tarkastelun kun taas laajempi ajatusmalli käsittää kaikki toimintaa uhkaavat riskit. Kuntalain muutos 1.1.2014 perustuu samaan ajattelumalliin Suomisen kanssa. Kuntaliiton selvityksen mukaan kunnat ovat ajatelleet riskienhallinnan suppeaksi toiminnaksi, mutta vuodenvaihteessa 2014 voimaan astuneen lakimuutoksen johdosta kaikkiin riskeihin tulee varautua.

Suomen Kuntaliiton julkaisema teos Kuntien riskienhallinta (2000), joka erikoista kyllä sisältää samat periaatteet kuin hallituksen esitys (HE 24/2012), jolla kuntalaki muutettiin 1.1.2014, määrittelee riskienhallinnan perusteita.

Suomen Kuntaliiton teoksesta Riskienhallinta (2000) on selkeästi havaittavissa Työsuojelurahaston ja EU:n sosiaalirahaston tukeman PK-yritysten riskienhallintaprosessin samanlaisuus (Suomen Riskienhallintayhdistys 2013). Riskienhallintatoimet ovat siten olleet vuosia samanlaisia eri lähteistä riippumatta.

Kuntien turvallisuus- ja riskienhallintaan on valtion osalta tuotettu lähinnä poikkeusolojen valmiussuunnitelmia varten oppaita, mutta ne ovat pääosin 80- tai 90-luvulta. Valtion tuottamat oppaat ovat vanhentuneet, koska esimerkiksi varautumisen kokonaiskäsitys on muuttunut. Kokonaiskentässä tapahtunut muutos vaikuttaa myös kunnissa laadittavan turvallisuus- ja riskipolitiikan sisältöalueisiin.

Teosten mukaan riskeihin varautumisen käsite sisältää nykyisin valmistautumisen erilaisiin toiminnallisiin häiriöihin niin normaaliajan, häiriötilanteiden kuin poikkeusolojen aikana. Kuvio 2 selviää varautumisen kokonaiskenttää vielä 80- ja 90-luvulla ja kuvio 3 varautumisen kokonaiskenttää 2000-luvulla. Muutos on merkittävä.



KUVIO 2. Varautumisen suhde normaaliaikaan 80- ja 90-luvulla

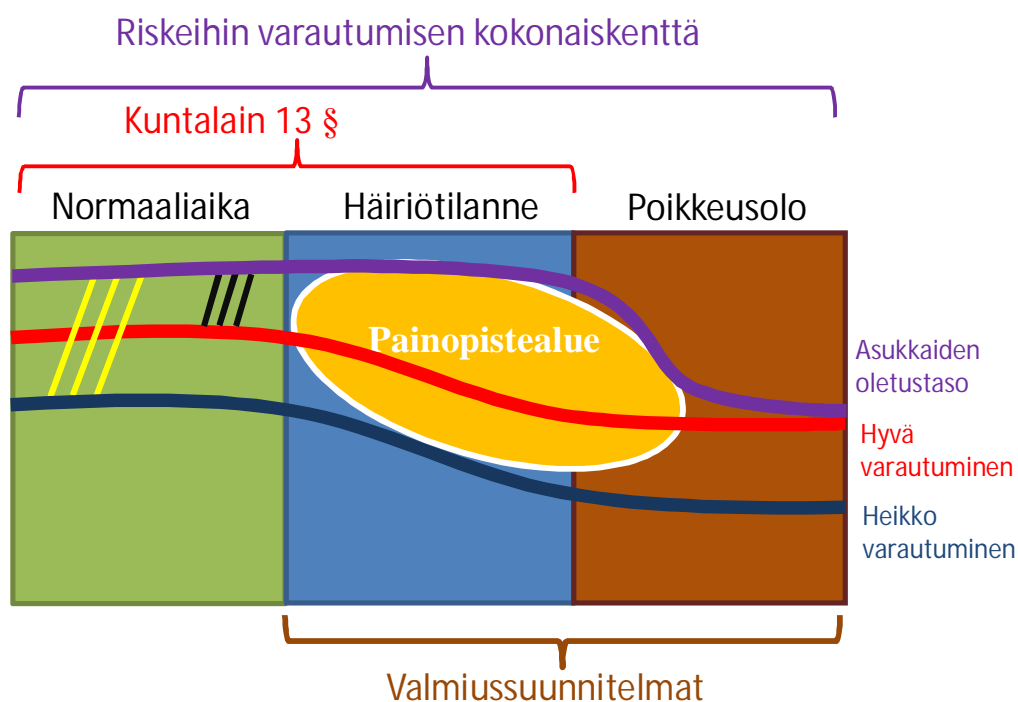
Kuviosta 2 selviää normaaliajan suhde poikkeusolojen suunnitelmiin, joiden välissä on ollut kuilu. Poikkeusolojen suunnitelmat olivat salaisia ja niitä säilytettiin kassakaapeissa. Niiden suhde normaaliaikojen suunnitelmiin oli eriävä, jolloin normaaliaikoina suunnitelmilla ei tehnyt rauhan aikana mitään. Poikkeusolojen suunnitelmat sisälsivät tietoa esimerkiksi poikkeusolojen johtokeskuksista. Johtokeskus käsittää henkilöstön, tilan ja välineet (Sanastokeskus TSK 2007, 107).

Tällä hetkellä ollaan luopumassa entisaikojen ajatuksesta luokitella normaaliaika ja poikkeusolo erilleen. Parmes, ym. (2012, 303) kirjoittavat, että riskeihin varautumisen käsitettä on laajennettu normaaliolojen tilanteisiin, mutta tämä ajatus on edelleen tyrmätty eri tahoilla, joissa pyritään pitämään mustavalkoista käsitettä yllä.

Syy edellä mainittuun muutokseen on selitettävissä arvoilla, mutta ennen kaikkea asennemuutoksella, kuten Järvinemi toteaa (2011, 2). Hänen tuloksistaan on havaittavissa yksilökeskeisyyden lisääntyminen, jolloin turvallisuus- ja riskienhallintatoimien osalta voidaan nähdä näköalattomuutta sekä haluttomuutta ylläpitää ja kehittää yleistä varautumista riskeihin. Samalla kuitenkin oletetaan yksilötasolla, että yhteiskunta hoitaa erilaisia itsellemme kuuluvia velvoitteita puolestamme.

Varautumisen ja häiriötilanteiden yhteys on kuvattu kuviossa 3, josta selviää, että häiriötilanneasiat ovat nyky-yhteiskunnan ajatuksen mukaan kytköksissä toisiinsa.

Vihreällä pohjalla oleva laatikko kuviossa 3 kuvaa normaaliaikaa, jolloin yksittäisiä asioita voi tapahtua. Sinisellä oleva laatikko kuvaa häiriötilanneaikaa, jolloin vakava sähkökatko, myrsky, useiden henkilöiden poissaolo tai muu häiriötilanne, esimerkiksi laaja vedenjakelun häiriö, haittaa päivittäisiä toimia merkittävästi. Ruskealla värillä merkitty laatikko kuvaa poikkeusoloja, jolloin valmiuslaki (1552/2011) tai puolustustilalaki (1083/1991) ovat voimassa.



KUVIO 3. Varautumisen suhde normaaliaikaan 2000-luvulla (mukaiillen Kontsas 2014)

Erilaisten häiriötilanteiden aikana asukkaat odottavat edelleen saavansa palvelut oletustasonsa mukaisesti, vaikka kunnan kyky tuottaa palveluja on todellisuudessa heikentynyt. Kuvion 3 ylimmästä violetin värisestä viivasta selviää asukkaiden vaatima palveluiden taso niin normaaliaikana, häiriötilanteessa kuin poikkeusolojen aikana. Mikäli riskeihin on varauduttu huonosti, on kunnan toimintakyky alimman tummansinisen viivan tasolla. Kuilu ylimmän ja alimman viivan välillä on kuvattu keltaisella vinoraidoituksella. Asukkaat vaativat enemmän kuin mitä kunta pystyy tuottamaan.

Esimerkkinä tilanteen kuvaamisesta on tässä tapauksessa päivähoido. Yhden lastentarhanopettajan yllättävä poissaolo voi olla merkittävä riski normaaliaikana, jos kunta ei ole varautunut riskiin esimerkiksi varahenkilöjärjestelmällä.

Kuviosta nähdään, että keskimäinen punaisella viivalla esitetty tavoitetaso vastaa parempaa kunnan varautumisen ja riskienhallinnan tasoa. Kuilu on tähän

kuvattu mustalla vinoraidoituksella. Parempi varautuminen antaa siten paremmat toimintaedellytykset. Esimerkiksi päiväkodissa on silloin toimiva varahenkilöjärjestelmä, eikä yhden henkilön poissaolo merkittävästi alenna palvelun tasoa, mikä tapahtuu heikon varautumisen aikana.

Kuviosta 3 selviää myös kuntien yleinen ongelma-alue. Kyseinen alue on oranssi ja se on merkitty painopistealue-sanalla. Kuntien tulee riskienhallinnassa keskittyä niihin seikkoihin, jotka esiintyvät vakavien häiriötilanteiden aikana. Näin toimien myös normaaliajan riskienhallinta paranee. (Kontsas 2014.)

Edellä mainittuun kuntien riskienhallinnan painopistealueiden kehittämiseen, on Suomen Kuntaliitto tekemässään (2012, 7) kuntien riskienhallintaselvityksessä havainnut, että kuntien toimintoja on hajautettu ja ulkoistettu, samalla kun kuntien vastuut ovat lisääntyneet yhdessä toimintaympäristön monipuolistuessa. Suomen Kuntaliitto toteaa selvityksessä, että kuntien riskienhallinnan tila on heikko, vastaten kuvion 3 alinta, tummansinistä viivaa.

Pelkkien riskien tunnistaminen ei riitä. Hjelt-Putilin (2005, 98–99) toteaa, että riskien viestinnässä asioiden ilmaisun selkeys unohtuu helposti ammattitermien alle, joten yksi turvallisuus- ja riskipolitiikkaan vaikuttava asia on viestinnän ymmärrettävyys ja selkeys. On tiedettävä mitä sanat turvallisuus, riski ja politiikka tarkoittavat.

Asioita käsiteltäessä tarkoittaa riski menetyksen mahdollisuutta ja ennen kaikkea negatiivisten uhkien ja vaarojen olemassaoloa (Nurmi, Rekiaro & Rekiaro 2009, 425).

Käsite voi myös tarkoittaa ”*epävarmuuden vaikutusta tavoitteisiin*”, jolloin poikkeama voi olla myönteinen tai kielteinen (SFS-ISO 31000 -standardi 2009, 12). On huomattava, että riski voi tarkoittaa myös mahdollisuutta, jona erityisesti japanilaiset asiaa pitävät. Suomalaisten kannalta riski voi olla esimerkiksi talousriski, jolloin taloudelliseen panostukseen liittyy menettämisen mahdollisuus, mutta samalla myös voiton mahdollisuus.

Suomen Standardisoimisliitto SFS kuvaa riskienhallintaa ja riskienhallintapolitiikkaa kuntien riskienhallinnan julkilausumaksi, joka tuo

esille kunnan politiikkaan liittyvät tavoitteet ja periaatteet (SFS-ISO 31000 -standardi 2009, 12–14).

”Riskienhallinta on organisaation riskeihin keskittyvä johtamisen osa-alue, jonka avulla pyritään järjestelmällisesti vähentämään riskien aiheuttamia kustannuksia ja muita haittavaikutuksia. Riskienhallinnan tärkeimpänä tavoitteena on toiminnan jatkuvuuden varmistaminen myös siinä tapauksessa, että jokin uhkana olevista riskeistä toteutuu”. (Suomen kuntaliitto 2000, 11.)

Riskienhallinta sisältää täten ideoinnin, toimeenpanon ja seurannan, joissa kunta on ilmaissut toimintaperiaatteet sekä päämäärät ja tarvittaessa delegoinut valtuudet (SFS-ISO 31000 -standardi 2009, 12–14).

Kirjallisuuden perusteella riski on usein negatiivinen tapahtuma, mutta se voi olla myös mahdollisuus, kuten talousriski. Riskienhallinta on tunnistettujen riskien hallintaa eri keinoilla, kuten riskin poistaminen tai pienentäminen. Vain tunnistettuja riskejä voidaan hallita.

2.3 Turvallisuus- ja riskienhallintapolitiikan pyrkimykset kunnissa

Tässä alaluvussa käsitellään kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikkoja sekä niiden tarkoituksia. Edellisen luvun perusteella turvallisuuteen ja riskeihin liittyvät käsitteet ovat eri tavoin tulkittuja.

Kuntien poliittisella toiminnalla on Suomessa pitkät perinteet. Sen sijaan turvallisuus- ja riskipolitiikalla ei kunnissa ole ollut merkittävää asemaa laajassa mittakaavassa ajatellen. Kunnat ovat turvallisuus- ja riskienhallintatoimissa keskittyneet enemmän taloudellisten riskien hallintaan sen sijaan, että olisivat tarkastelleet kokonaisvaltaisesti kaikkia mahdollisia turvallisuusriskejä.

Erytisiä riskienhallinnan ammattilaisia on vain suurimmissa kunnissa (Kiviaho, ym. 2014, 40). Näillä kunnilla on palkattuna työntekijöitä, jotka vastaavat

työtehtävänsä perusteella turvallisuus- ja/tai riskienhallinnasta kunnassaan nimikkeellä turvallisuus- ja/tai riskienhallintapäällikkö tai -asiantuntija. Tyypillisesti kunnassa on yksi asiantuntija, joka koordinoi kokonaisvaltaista toimintaa. Pelastuslaitosten riskienhallintapäälliköt ovat suuntautuneet palo- ja pelastustoimen edellyttämiin toimiin, eivätkä heidän tehtävänsä vastaa kunnan kokonaisvaltaisia tarpeita.

Pienissä kunnissa ei sen sijaan ole erillistä asiantuntijaa tehtäviä hoitamassa, jolloin tehtävien hoito perustuu oman toimen ohella tekemiseen. Näiden henkilöiden ammattitaito tai sitoutuminen turvallisuus- ja riskienhallinnan kysymyksiin voi vaihdella merkittävästi.

Käsitteenä politiikka on laajentunut. Poliittikka liitetään nykyisin moniin eri asioihin, joihin se ennen ei ole liittynyt. Nykyisin voidaan määritellä lasten kotiintulopolitiikka tai lausua yrityksen tuotantopolitiikka. Sanana politiikka on kuitenkin tarkoittaa tiedossa olevaan tavoitteeseen pyrkivää menettelytapaa (Nurmi, ym. 2009, 382).

Wiberg (2006, 7) yhtyy käsitykseen, että politiikalla pyritään saattamaan toiminta yhteisen tavoitteen saavuttamiseen, mutta perustelee asiaa ihmisten kollektiivisella luonteella. Wiberg jatkaa todeten, että ihmisten ryhmätoiminnan on tarkoituksenmukaista pyrkiä yhteiseen päämäärään voimavaroja säästääksemme. Tarvittaessa poliittisen päämäärän toteutumisen edellytys on väkivalta, josta johtuu sanonta, että sota on politiikan jatke.

Sari Niinistö toteaa nettiartikkelissaan (2009), että politiikan määritelmälle ei ole selkeää ja yhtä määrittelyä. Hän toteaa, että politiikka on kokonaisnäkemykseen perustuvaa toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan asioihin ja niiden hoitamiseen.

Edellä mainittujen asiakirjalähteiden perusteella politiikka tarkoittaa yksiselitteisesti tarkoituksenhakuista vaikuttamistapaa, jolla pyritään vaikuttamaan johonkin ennalta määrättyyn asiaan. Poliittikka on siten tiedossa olevaan tavoitteeseen pyrkivä menettelytapa.

Riskienhallintapolitiikasta Suominen (2003, 161) mainitsee, että riskienhallintastrategia ei vastaa sanaa riskienhallintapolitiikka, joka sisältää riskienhallinnan asiat ja toimintaohjeet.

Myös muita näkemyksiä kirjallisuuskatsauksen perusteella havaittiin. Kunnan toimintaa vaarantavien asioiden lisäksi tulee turvallisuus- ja riskienhallinta-asioissa käsitellä tarkoitusta ja tavoitteita. Myös kunnan uhka-arvioita ja koulutusta tulee käsitellä. (Korhonen & Ström 2012, 18–43.)

Parmes, ym. (2007, 282) lähtevät sen sijaan rakentamaan turvallisuus- ja riskipolitiikkaa kysymyksillä mitä, miten, missä ja milloin. Mitä-kysymyksellä avataan kunnan keskeiset tehtävät ja niiden mahdolliset muutokset tilanteissa. Miten-kysymyksellä vastataan esimerkiksi siihen millä tavoilla keskeisimmät tehtävät ja niihin liittyvät riskit voidaan hoitaa normaaliaikana sekä poikkeusolojen aikana. Erityisesti miten-kysymyksen osalta tulee huomioida lakisääteiset tehtävät. Parmes, ym. (2007, 282) jatkaa missä-kysymyksellä; missä toiminta hoidetaan. Joudutaanko siirtymään toisiin tiloihin? ”*Fyysisten toimintaedellytysten rajoitukset vaikuttavat yleensä myös tehtävien tai toiminnan sisällön laajuuteen ja toimintamuotoihin*”. Milloin-kysymys vastaa ajalliseen kysymykseen; milloin on optimaalinen aika toimia.

Kuntaliiton mukaan turvallisuuteen viittaavat asiasanat kytkeytyvät tiiviisti laajempaan turvallisuus- ja riskipolitiikan ajatukseen. Poliitikoissa, jotka tulee viestiä asianmukaisesti, ilmaistaan kunnan tavoitteet ja käsittelytavat (Suomen kuntaliitto 2000, 29–31).

Turvallisuustoimintaa ohjaavissa asiakirjoissa on kuvattu se, mitä turvallisuusasioita politiikalla edistetään. Esimerkiksi Suomen turvallisuuspolitiikka jakautuu sisäiseen ja ulkoiseen turvallisuuteen. Lähtökohtaisesti strategisella johtamisella, johon myös politiikalla pyritään, ei välttämättä ole yksityiskohtaisia menettelytapoja lueteltu (Nurmi, ym. 2009, 477). Turvallisuuspolitiikan tarkoituksesta Suominen (2003, 164) siteeraa Pesosen (1993) kirjoitusta. Pesonen kertoo turvallisuuspolitiikan sisältävän tavoitteet ja suhtautumisen turvallisuuteen.

On myös toisenlaisia käsityksiä, kuten Rissan (1999, 37) kanta. Rissa esittää, että kunnan turvallisuuspolitiikan tulee sisältää tavoitteet, jotka pohjautuvat arvoihin, visioon ja strategiaan (Rissa 1999, 37). Kunnan turvallisuuspolitiikan tulee strategian tavoin sisältää visio ja tavoitteiden lisäksi menestystekijöiden kuvaukset (Rissa 1999, 28).

Asiaa voi tarkastella myös valtion näkökulmasta. Valtioneuvoston kanslian (2012) julkaisema valtioneuvoston selonteko Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta mainitsee selonteon sivulla 75 turvallisuuspolitiikasta seuraavaa: ” *Suomen turvallisuuspolitiikka on sekä turvallisuuden aktiivista rakentamista että turvallisuusuhkien ennakointia ja torjumista*”. Toisin sanoen menettelytapa Suomen turvallisuuden takaamiseksi on turvallisuuden aktiivinen kehittäminen ja uhkien ennakointi yhdessä uhkien torjunnan kanssa.

Selonteossa mainitaan lisäksi, että ” *Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmät tehtävät ovat itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen*” (Valtioneuvoston kanslia 2012, 75). On huomioitava, että edellä mainittu teesi ei ole poliittinen kannanotto vaan kuvastaa tehtäviä turvallisuuspolitiikan sisällä.

Yksityisellä sektorilla suuret valtakunnalliset yritykset ovat laatineet turvallisuus- ja riskipolitiikkoja. Esimerkiksi Kesko on määritellyt turvallisuuspolitiikkansa päämäärän seuraavasti (Kesko 2010):

”Kesko-konsernin turvallisuustoiminnan päämääränä on turvata ihmiset, omaisuus, tieto, maine ja ympäristö onnettomuuksilta, vahingoilta ja rikoksilta sekä ennalta varmistaa toiminnan häiriöttömyys.”

Riskienhallintapolitiikan osalta Kesko-konserni kertoo (Kesko):

”Riskienhallinnan päämääränä on varmistaa Kesko-konsernissa asiakaslupausten täyttämistä, tuloskehitystä, osingonmaksukykyä, osakasarvoa, vastuullisten toimintatapojen toteutumista ja liiketoiminnan jatkuvuutta.”

Turvallisuus- ja riskipolitiikka voidaan käsittää turvallisuustoiminnan päälinjaksi, jossa ei ole yksityiskohtaisia ohjeita. Turvallisuus- ja riskipolitiikka määrittelee asioiden tahtotilan. Turvallisuus- ja riskipolitiikalla tarkoitetaan myös tarkoituksenhakuista toiminta- tai menettelytapaa asetettujen tavoitteiden tai tason saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

2.4 Kuntalain määräämän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sisältö

Tässä alaluvussa käsitellään kuntalain velvoittaman sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan peruste -asiakirjan sisältöä. Asiakirjan laatiminen on ollut kunnille pakollista.

Käsitteenä sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan laaduntarkkailua, joka on osa johtamista (Sisäinen valvonta ja riskienhallinta 2013). Sisäiset tarkastajat ry toteaa sisäisen valvonnan olevan prosessi, jolla pyritään varmistamaan tavoitteiden saavuttaminen.

Heiskanen ja Lehikoinen (2010, 155) kertovat lähes kaikkien riskien olevan sisäsyntyisiä ja ulkoisen ärsykkeen esille tuomia, joten sisäisellä valvonnalla on tarpeellinen merkitys valvonnan kannalta.

Rajamäki ja Väisänen tuovat jatkuvuuden suunnittelusta seuraavan ajatuksen ilmi. Jatkuvuudenhallinta kaikista turvallisuuden ja riskienhallinnan osa-alueista tarkasteltuna tukee toimintaa ja jatkuvuutta kaikissa tilanteissa (Rajamäki & Väisänen, 38).

Kuntalain (365/1995) 13. pykälän määrittämä ajatus kuntien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista sisältää tahtotilan ilmaisun, joka voi olla turvallisuus- ja riskipolitiikassa, mutta ei mittareita niiden valvontaan. Voidaan todeta, että sisäinen valvonta on johtamista, jolla varmistetaan henkilöiden ja prosessien oikea toiminta ja laillisuus.

Vuonna 2014 Suomen 320 kunnan tehtävänä oli laatia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -niminen asiakirja, joka kunnanvaltuuston tuli hyväksyä. Hallituksen esitys (24/2012) sisältää tarkemmat ohjeet sisäisen valvonnan asiakirjan toteuttamisesta, samoin kuin COSO:n ohjeet, jotka on tehty sisäistä valvontaa varten, sisältäen myös kokonaisvaltaisen riskienhallinnan viitekehyksen (COSO 2014, 8).

1.1.2014 voimaan tullut kuntalain 13§ muutos velvoittaa näin ollen kuntia laatimaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -asiakirjan ja hyväksyttämään sen valtuustossa. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta 24/2012 ja Kuntaliiton suosituksen kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpanosta määrittelee Suomen Kuntaliitto seuraavasti: (Korento & Ylitalo 2013, 4).

”Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että kunnalle ja kuntakonsernille asetetut tavoitteet saavutetaan ja että toiminta on tuloksellista.”

Kuntalain muutoksen tavoitteena on ollut kokonaisvaltainen riskienhallinta, jossa tarkastellaan riskejä strategisten, taloudellisten ja toiminnallisten riskien kannalta. Myös lainsäädännön ja annettujen normien noudattaminen on yksi tehtävä, joka pyritään varmistamaan lähinnä sisäisellä valvonnalla.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -asiakirjassa tulee olla selkeästi mainittu vastuutahot ja tehtävät. Toiminnan tuloksellisuutta valvotaan lisäksi sisäisellä valvonnalla ja tilintarkastajien toimesta. Teoriassa myös kansalaiset voivat valvoa toimintaa.

Kuntalaki määrää järjestämään tehtävien hoidon asianmukaisesti. Tämä näkyy siinä, että esimerkiksi hallintosäätöihin on tullut lisätä vastuulauseita. Kunnan itse päättämä vastuulause voi olla esimerkiksi: tekninen johtaja vastaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta toimialallaan.

Kirjallisuuskatsauksen perusteella kuntalain velvoittaman sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoituksena on asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen ja hallintaan pyrkivä toiminnanohjaus, jossa vastuutahot ja tehtävät on määritelty. Sisäisen valvonnan tehtävä on lisäksi ehkäistä ja paljastaa väärinkäytöksiä (Korento & Ylitalo 2013, 7).

2.5 Vastuun tarkoitus

Vastuu voidaan käsittää monella eri tavalla riippuen tulkitsejasta. Vastuu liittyy vastuuttomuuden vastakohtaan. Vastuu voidaan kokea myös rajoittavaksi tekijäksi ja se saatetaan tuntea myös negatiiviseksi asiaksi (Harju 2011). Vastuu liittyy usein päätöksentekoon, mutta ei aina.

Aikojen myötä vastuuntunto on myös vähentynyt, vaikka vastuuta ei ennen olisi edes kirjattu selkeästi eri asiakirjoihin. Henkilöt tiesivät oman asemansa yhteiskunnassa. Edellä kuvattua yksilökeskeisyyttä yhteiskunnassa kuvaa Alasoini (2011, 8), joka toteaa koulutustason nousun, ammattien toimihenkilöitymisen ja yhteiskunnan keskiluokkaistumisen tuovan mahdollisuuden kriittiseen keskusteluun ja ennen kaikkea (työ)elämän arvosteluun. Tämä näkyy turvallisuus- ja riskienhallinnan käytännön toiminnan väheksymisenä, toisaalta myös suunnitelmien laiminlyöntinä, koska niiden merkitystä tai ylipäätänsä sisältöä ei ole ymmärretty. Samalla vastuunotto vähentyy.

Turvallisuus- ja riskienhallinnan politiikan toteutus kuuluu jokaiselle työntekijälle. Käytännössä työntekijät kokevat asiat etäisiksi ja jonkun toisen vastuulle. Tehtävän haltuunotto vaatii johdon sitoutumisen ja henkilökunnan

ohjeistamisen esimerkiksi turvallisuus- ja riskipolitiikan avulla (Rajamäki & Väisänen, 17).

Kirjallisuuden perusteella vastuu tarkoittaa kuntasektorilla työntekijän osalta velvollisuuden täyttämistä, ollen vastakohta termille vastuuttomuus, joka ilmaisee työntekijän vastuutonta käytöstä. Vastuuton työntekijä häiritsee toiminnallaan toisia esimerkiksi luistamalla velvoitteistaan (Työterveyslaitos 2014). Vastuuvetoite kirjataan asiakirjoihin, ellei asiaa ole lain tasolla määritelty.

3 KUNTIEN TURVALLISUUS- JA RISKIPOLITIIKAN TOTEUTUS KÄYTÄNNÖSSÄ

Tässä luvussa selvitetään ensimmäiseksi miten työntekijän vastuu lisääntyy vapaaehtoisen turvallisuus- ja riskipolitiikan johdosta. Luvussa tarkastellaan myös eri toimijoiden turvallisuus- ja/tai riskipolitiikka -asiakirjoja sekä SFS-ISO 31000 standardia. Tämän tarkastelun avulla saadaan vastaus opinnäytetyön pääkysymykseen, eli kunnan turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjan keskeisiin sisältöalueisiin.

Tässä luvussa tarkasteltava aihe käsittelee miten kuntien tekemä turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirja eroaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan määräyksistä.

Kolmannen luvun lopuksi tuodaan esille kirjallisuustutkimuksen perusteella kehitetty keskeiset sisältöalueet kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikka-asiakirjaan. Sisältöalue on esitetty tiivistettynä liitteessä 2.

3.1 Selvitys työntekijän vastuun lisääntymisestä

Opinnäytetyön yhtenä tehtävänä oli selvittää miten vapaaehtoinen turvallisuus- ja riskipolitiikka lisää kunnan työntekijän vastuuta. Vastaus on osittain todettavissa vastuumääritelmän kautta taulukosta 11, josta selviävät myös turvallisuus- ja riskipolitiikan sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan keskeiset erot.

Työntekijän vastuu ei lisäännä vapaaehtoisen turvallisuus- ja riskipolitiikan myötä vaan määrittyy kuntalain (365/1995) mukaisesti, henkilön tehtävien tai aseman mukaan. Poliitiikan määrittelevässä asiakirjassa ei ole mitään velvoitetta mainita poliitiikan periaatteiden mukaan muuta kuin tahtotila ja tärkeimmät linjat.

Sen sijaan kuntalain vuoden alusta 2014 määräämät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet lisäävät työntekijän vastuuta merkittävästi. Kyseinen

kuntalain määräämä asiakirja sisältää selkeät määrittelyt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuista. Esimerkiksi kunnanjohtajalle ja esimiehille on sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden mukaan määritelty selkeä vastuu.

3.2 Eri toimijoiden ja SFS-ISO 31000 standardin turvallisuus- ja riskipolitiikkojen sisältöalueiden nykytilatarkastelu ja vertailu

Tässä aluvuossa tarkastellaan eri turvallisuus- ja/tai riskienhallinta -asiakirjojen sisältöalueita sekä verrataan niitä toisiinsa. Sisältöalueiden tarkastelun lisäksi verrataan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden sisältöalueiden sisältöjä turvallisuus- ja riskipolitiikkojen aihealueisiin.

Esimerkiksi Päijät-Hämeen kunnissa ei ole laadittu turvallisuus- ja/tai riskipolitiikan asiakirjoja. Poikkeuksen tekee yksi Päijät-Hämeen kunta, joka on laatinut turvallisuuspolitiikan, mutta ei riskipolitiikkaa. Asiakirja ei ollut käytettävissä tätä työtä varten.

Päijät-Hämeen kunnat ovat sen sijaan laatineet monia muita, joko vapaaehtoisia tai jonkin säädöksen velvoittamia turvallisuussuunnitelmia, kuten Päijät-Hämeen turvallisuussuunnitelma vuodelta 2014 tai valmiuslain (1552/2011) velvoittamia kuntakohtaisia valmiussuunnitelmia. Edellä mainittuja turvallisuus- tai valmiussuunnitelmia ei käsitellä tässä työssä.

Kirjallisuustutkimuksen kannalta sisältöalueiden tuottamisessa laajimmalla linjalla ovat Parmes, ym. (2007, 282 - 283). Heidän esittämät sisältöalueet turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjan sisältöalueista on kuvattu taulukossa 1. He ovat lähestyneet käsiteltävää asiaa varautumiseen liittyvän rungon avulla, joka ei suoraan ole turvallisuus- tai riskipolitiikkaan verrannollinen, mutta sisältää monia yhtymäkohtia, jonka johdosta asiaa tulee tarkastella.

TAULUKKO 1. Riskeihin varautumisen sisältöalueet (Parmes, ym. 2007)

Sisältöalueen järjestysnumero	Sisältöalueen otsikko
1.	Kunnan kokonaistoiminnan päämäärä ja ajatus
2.	Tehtävien ja toiminnan määrittely sekä lainsäädännöllinen pohja
3.	Uhka-arvioiden laadinta eri toimintaa uhkaavien tilanteiden varalta
4.	Kunnan velvoitteiden toteutus ja voimavarat
5.	Yleiset toimintaedellytykset toimintojen suojaustoimenpiteeseen
6.	Ylläpito ja kehittäminen
7.	Vastuut ja organisointi
8.	Koulutus
9.	Toiminnan ylläpito
10.	Liitteinä ja muut suunnitelmat

Aineiston osalta havaittiin myös toisenlaisia asiakirjoja, jotka eivät ole Parmeksen, ym. (2007) esityksen mukaisia. Ne voivat olla laajempia, lyhempiä tai muuten erilaisia.

Kuntien lisäksi kuntayhtymät ovat tehneet omia politiikka-asiakirjoja. Kuntaliiton antaman tiedon mukaan Suomessa oli vuonna 2014 yhteensä 25 sairaanhoitopiiriä (Suomen Kuntaliitto 2013a, 1). Näistä Pirkanmaan sairaanhoitopiirin riskienhallintapolitiikka sisältää seuraavia asioita:

TAULUKKO 2. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin riskipolitiikan sisältö (Pshp, 2010)

Sisältöalueen järjestysnumero	Sisältöalueen otsikko
1.	Johdanto
2.	Riskienhallinnan periaatteet
3.	Vastuut ja toimeenpano
4.	Riskienhallintaprosessi
5.	Raportointi
6.	Riskienhallintapolitiikan ylläpito
7.	Liitteet

Osa tutkimuksessa tarkastelluista asiakirjoja on tiiviimpiä. Eurajoen kunnan riskienhallintapolitiikan sisältöalue on neljä kohtaa käsittävä (Eurajoki). Asiakirja sisältää kaksi sivua ja siinä on samoja elementtejä verrattuna sairaanhoitopiirin politiikkaan tosin eri termejä ja järjestystä käyttäen. Seuraavat taulukossa 3 esitetyt asiat ovat Eurajoen riskienhallintapolitiikasta. Asiakirjasta ei selviä laadinta-ajankohta tai politiikan voimassaoloaika.

TAULUKKO 3. Eurajoen kunnan riskipolitiikan sisältö (Eurajoki)

Sisältöalueen järjestysnumero	Sisältöalueen otsikko
1.	Lähtökohdat
2.	Tavoitteet
3.	Organisointi ja vastuut
4.	Riskienhallintamenetelmät

Rovaniemen kaupungin riskienhallintapolitiikka vuodelta 2011 sisältää seuraavat kymmenen sisältöaluetta, jotka on esitetty taulukossa 4. Rovaniemen riskienhallintapolitiikan erityispiirre on vahinkorahastoon ja muihin kunnan riskienhallintatoimiin kuuluvien asioiden selkeä määrittely (Rovaniemi 2011).

TAULUKKO 4. Rovaniemen kaupungin riskienhallintapolitiikan sisältö 2011 (Rovaniemi 2011)

Sisältöalueen järjestysnumero	Sisältöalueen otsikko
1.	Johdanto
2.	Riskienhallinnan tarkoitus ja tavoitteet
3.	Riskienhallintapolitiikan soveltamisala ja sisältö
4.	Riskienhallinnan organisointi ja vastuut
5.	Riskien tunnistaminen, arviointi, hallinta ja seuranta
6.	Hyväksyttävien riskien määrittely
7.	Kaupungin vahinkorahasto
8.	Riskien vakuuttaminen
9.	Riskienhallinnan raportointi ja arviointi
10.	Riskienhallintapolitiikan hyväksyminen ja voimaantulo

Turvallisuus- ja riskipolitiikoita tarkasteltiin myös kaupallisten toimijoiden näkökulmasta. Yritysten turvallisuuspolitiikoista ja politiikan laatimisesta on tehty vuonna 2013 ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyö (2013, 41).

Laitinen on opinnäytetyössään todennut, että politiikka on johdon ilmoitus turvallisuusasioiden tärkeydestä. Laitinen toteaa turvallisuuspolitiikan sisältävän seuraavia kohtia, jotka on esitetty taulukossa 5 (Laitinen 2013, 41–42).

TAULUKKO 5. Yritysten turvallisuuspolitiikan sisältöehdotus (Laitinen 2013)

Sisältöalueen järjestysnumero	Sisältöalueen otsikko
1.	Päämäärät
2.	Tavoitteet ja niiden mittarit
3.	Turvallisuustoiminnan periaatteet
4.	Tehtävät ja vastuut

Laitisen opinnäytetyssä esitettiin kysymys neljältä erikokoiselta yritykseltä, mitä heidän turvallisuuspolitiikkansa sisältää (Laitinen 2013, liite 2). Kaksi yritystä toimii elintarviketuotannossa ja kaksi yritystä toimii kauppojen keskusliikkeinä. Yritysten vastaukset olivat erilaisia. Vastaukset sisälsivät osittain samoja asioita, osittain täysin eri asioita. Ainostaan toiminnan päämäärät, tehtävät ja vastuut toistuivat kaikissa vastauksissa. Voidaan todeta, että eri yritykset ovat laatineet toisistaan poikkeavia politiikka-asiakirjoja, jotka sisältävät yllättävän vähän samoja asioita.

Laitisen (2013, liite 2) opinnäytetyössä yksi vastaajista yksi kertoi turvallisuuden osatekijöitä ja turvallisuuspolitiikasta seuraavaa: *"Yrityksen turvallisuuspolitiikka painottuu työ- ja toiminnanturvallisuuteen"*. Toinen vastaaja kertoi, että turvallisuuspolitiikan sisältävän yritysturvallisuuden viitekehyksen.

Lappeenrannan kaupungin riskienhallintaohjelmaa vuodelta 2013 voidaan pitää sisällön osalta riskipolitiikka-asiakirjana, mutta ei turvallisuuspolitiikkaa sisältävänä dokumenttina (Lappeenranta 2013). Lappeenrannan riskienhallintaohjelma sisältää pääkohtien lisäksi myös tarkentavia alakohtia. Taulukossa 6 tuodaan esille Lappeenrannan kaupungin riskipolitiikan sisältöalueet.

TAULUKKO 6. Lappeenrannan kaupungin riskienhallintaohjelman sisältöalueet (Lappeenranta 2013)

Sisältöalueen järjestysnumero	Sisältöalueen otsikko
1.	Tausta
2.	Riskienhallinnan periaatteet
3.	Riskienhallinnan päämäärä ja strategiset tavoitteet
4.	Riskien luokittelu
5.	Riskien hallintakeinoja
6.	Riskienhallintaprosessi ja menetelmät
7.	Riskikartoitukset ja riskienarviointi
8.	Riskien rahoittaminen vakuutuksilla
9.	Riskien ottaminen
10.	Riskien organisointi ja vastuut
11.	Tiedottaminen ja osaamisen kehittäminen
12.	Seuranta ja raportointi
13.	Toteuttaminen ja jatkotoimenpiteet

Tampereen kaupungin riskienhallintapolitiikka vuodelta 2012 sisältää taulukossa 7 esitetyt sisältöalueet. Tampereen kaupungilla riskienhallinta on määritelty jo 1990-luvun loppupuolelta alkaen (Tampere 2012).

TAULUKKO 7. Tampereen kaupungin riskienhallintapolitiikka (Tampere 2012)

Sisältöalueen järjestysnumero	Sisältöalueen otsikko
1.	Johdanto
2.	Riskienhallinnan määritelmä ja toteuttamisen periaatteet
3.	Riskienhallinnan organisointi ja vastuut
4.	Riskienhallinnan seuranta ja raportointi
5.	Vakuuttaminen ja vahinkorahasto
6.	Riskienhallinnan julkisuus

Taulukossa 8 esitetään Espoon kaupunkikonsernin sisältöalueita. Espoon kaupunkikonsernin riskienhallintapolitiikka tukee valtuuston hyväksymää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan peruste -asiakirjaa.

Riskienhallintapolitiikka antaa työvälitteet, jotka kaupunginhallitus on hyväksynyt. (Espoo 2014.)

TAULUKKO 8. Espoon kaupunkikonsernin riskienhallintapolitiikka (Espoo 2014)

Sisältöalueen järjestysnumero	Sisältöalueen otsikko
1.	Johdanto
2.	Soveltamisala
3.	Käsitteet
4.	Riskienhallinnan periaatteet
5.	Riskienhallinnan vastuut
6.	Riskienhallinnan toteuttaminen
7.	Riskienhallinnan puitteet
8.	Riskienhallinnan prosessi

Opinnäytetyössä käsiteltävää turvallisuus- ja riskipolitiikan sisältöaihetta on tarkasteltu myös standardissa. Kansainvälinen standardi ISO 31000 vuodelta 2009 sisältää periaatteet ja ohjeet riskienhallintaan. Standardin on vahvistanut Suomen standardoimisliitto SFS kansalliseksi standardiksi ja samanaikaisesti normi on käännetty suomen kielelle. Riskienhallintapolitiikan sisältöalueiksi standardi luettelee taulukossa 9 esiintyvät asiat. Riskienhallintapolitiikassa tulee standardin mukaan ilmaista selkeästi tavoitteet ja sitoutuminen. (SFS-ISO 31000 -standardi 2009, 28–30.)

TAULUKKO 9. Riskienhallintapolitiikan sisältöalueet (SFS-ISO 31000 - standardi 2009)

Sisältöalueen järjestysnumero	Sisältöalueen otsikko
1.	Perusteet
2.	Tavoitteet
3.	Toimintaperiaatteet
4.	Vastuut
5.	Velvollisuudet
6.	Ristiriitojen käsittelytapa
7.	Sitouttaminen
8.	Resurssit
9.	Mittaus
10.	Raportointi
11.	Ylläpito, seuranta ja arviointi

Taulukkoon 10 on koottu taulukoiden 1-9 esitetyt turvallisuus- ja riskipolitiikka-asiakirjojen sisältöalueet. Taulukosta voidaan todeta, että yhteistä mallia ei voida havaita eri turvallisuus- ja riskipolitiikkojen sisältöalueissa.

Taulukosta ilmenee, että vain vastuu on kaikissa asiakirjoissa olemassa, mutta esimerkiksi vakuuttamisesta tai vahinkorahastoista mainitaan vain Rovaniemen ja Tampereen kaupunkien riskienhallintapolitiikoissa.

TAULUKKO 10. Yhteenveto taulukoiden 1-9 sisältöalueista

SISÄLTÖALUEET	TAULUKON NUMERO								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Johdanto	x	x		x			x	x	
Soveltamisala ja sisältö				x				x	
Päämäärä ja ajatus / tavoitteet / tarkoitus / perusteet			x	x	x	x	x	x	x
Lähtökohdat			x			x	x		
Tehtävien ja toiminnan määrittely / toimintaperiaatteet	x				x	x			x
Lainsäädännöllinen pohja / velvollisuudet	x					x			x
Uhka-arvioiden laadinta	x								
Toteutus ja voimavarat	x							x	
Menetelmät	x	x	x			x			
Kehittäminen	x								
Ristiriitojen käsittelytapa									x
Sitouttaminen									x
Vastuut	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Organisointi / resurssit	x		x	x		x	x	x	x
Koulutus	x								
Ylläpito / seuranta	x	x					x	x	x
Riskienhallinnan arviointi				x					
Periaatteet		x			x				
Toimeenpano		x				x			
Raportointi		x		x		x	x	x	x
Riskien tunnistaminen				x		x			
Hyväksyttävien riskien määrittely				x		x			
Vahinkorahasto				x			x		
Vakuuttaminen				x		x	x		
Mittarit					x				x
Liitteet	x	x		x		x			
Hyväksyminen ja voimaantulo				x			x	x	

Taulukossa 10 esitettyjen tulosten perusteella on tehty pääkysymyksen mukainen kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikan sisältöalue, joka on esitetty alaluvussa 3.4.

3.3 Turvallisuus- ja riskipolitiikan sisältöjen erot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan määräyksiin

Asiakirjoista on todettavissa, että turvallisuus- ja riskipolitiikka sisältää termin menettely (politiikka), jolla tarkoitetaan toiminnan päälinjaa, politiikka ei kuitenkaan ota kantaa yksityiskohtiin, kuten siihen, kuka tekee mitään.

Politiikka määrittelee tahtotilan sekä tavan toimia ja se vastaa osittain visiota ja strategiaa, sillä myös niissä on määritelty tavoiteltava asiantila.

Keskeisenä elementtinä voidaan havaita, että kuntalain 13 § määrittää kuntien sisäisen valvonnan- ja riskienhallinnan perusteet -asiakirja sisältää tahtotilan ilmaisen, kuten turvallisuus- ja riskipolitiikka. Sisäisen valvonnan- ja riskienhallinnan perusteet -asiakirja ei kuitenkaan sisällä yleisesti mittareita riskien luokitteluun. Lisäksi kuntalain velvoittamat tehtävät on määritelty tehtävätasoisesti. Samalla raportoinnin kytkeytyminen tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen on määritelty.

Sisäisen valvonnan tarkoitus on ehkäistä ja paljastaa toimintaa haittaavat tekijät. Sisäisellä valvonnalla on selkeä liittymäpinta riskienhallintaan ennaltaehkäisevänä toimenä.

Sisäinen valvonta ei ole sama asia kuin sisäinen tarkastus, jossa tarkastellaan menettelytapoja ja tarkastellaan toimintaa usein jälkikäteen. Sisäinen tarkastus toimii tavoitteiden saavuttamisen edistämiseksi (Sisäiset tarkastajat ry).

Sisäinen valvonta sen sijaan on jatkuvaa valvontaa ja seuranta toiminnan aikana.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet sisältöalueineen on määritelty kuntalaisia ja hallituksen esityksessä 24/2012. Taulukossa 11 vertaillaan sisältöalueita toisiinsa.

TAULUKKO 11. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden sisältöalueiden vertailu turvallisuus- ja riskipolitiikkojen sisältöihin

	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet	Turvallisuus- ja riskipolitiikka
Sisäinen valvonta	x	
Riskienhallinta	x	
Perusteet	x	x
Politiikka		x
Turvallisuus		x
Päämäärät	x	x
Raportointi	x	x
Organisointi	x	x
Vastuut	x	
Toimintatavat	x	x
Valvonta ja seuranta	x	(x)
Määrittely	x	x

Taulukosta 11 selviää, että sisältöalueet ovat osin samanlaiset, mutta konteksti on erilainen. On myös havaittavissa selkeitä eroja kuten havainto, että toisessa asiasisällössä käsitellään perusteita ja toisessa politiikkaa.

Peruste merkitsee jonkin asian argumentoitua syytä tai aiheellista oikeutusta. Politiikka on tiedossa olevaan tavoitteeseen pyrkivä menettelytapa. Näin ollen toisessa asiakirjassa viitataan perusteisiin ja toisessa menettelytapaan, eivätkä ne ole keskenään yhtenevät.

Kokonaisuutta ajatellen turvallisuus- ja riskienhallinnassa ei ole samoja sisältötermejä kuin sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa. Näin ollen käsitteiden perusteella voidaan todeta, että molemmissa käsitellään riskejä, mutta toisessa käsitellään turvallisuutta ja toisessa sisäistä valvontaa. Asiat eroavat terminologisesti, mutta asiapitoisina ne voivat virheellisesti sotkeutua toisiinsa.

3.4 Kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjan sisältöalueet

Kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirja on kuntien vapaaehtoisesti laadittavissa oleva dokumentti. Turvallisuus- ja riskipolitiikka ilmaisee turvallisuus- ja riskitason tahtotilan ilmaisun toiminnan hallitsemista varten tilanteissa, joissa vaihtoehtoja on useita. Molemmat politiikat sisältävät menettelytavat tahtotilan saavuttamiseksi.

Kunnan turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirja voi olla julkilausuma, joka sisältää muutaman virkkeen. Silloin asiakirjassa tuodaan esille menettelytapa, toisin ilmaisten politiikka, jolla tavoitteeseen päästään. Esimerkiksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ovat ilmaisuja tahtotilan saavuttamiseksi, joissa toiminnan päämäärä tuodaan ilmi. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ei yksityiskohtaisesti määritellä tehtäviä tai niiden toimenpiteitä. Kyse on suuntaviivoista.

Opinnäytetyön päätehtävä oli kuitenkin löytää kuntien vapaaehtoisen turvallisuus- ja riskipolitiikan sisältöalueet. Tulokseen päästiin keräämällä SFS-ISO 31000 standardin mukaiset yleisimmin esiintyvät pääkohdat taulukosta 11, jotka esiintyivät myös yhteenvetotaulukossa 10. Valittuja yhtenäisyyksiä tuli olla vähintään kolme standardin SFS-ISO 31000 sisällön kanssa. Lisäksi tulokseen vaikutti Parmeksen, ym. (2007) sisältöalueet, joilla kysyttiin mitä, missä, milloin, miksi ja miten.

Kirjallisuustutkimuksen tuloksena ovat seuraavat kuusi keskeistä aihesisältöä: 1) johdanto, 2) toiminnan menetelmät ja periaatteet, 3) turvallisuus- ja riskienhallinta-asioiden tunnistaminen, määrittely ja hallintakeinot sekä mittarit, 4) organisointi ja resurssit, 5) raportointi ja 6) ylläpito.

Esitettyssä sisältöalueen ehdotuksessa on standardin SFS-ISO 31000 sisältöalueet otettu huomioon niiltä osin, jotka ovat yhtenevät taulukossa 10 esiintyvien yhteisten asioiden osalta.

Kehittämistehtävän kannalta on erityisen tärkeää huomioida politiikan tarkoitus. Vaikka politiikan määritelmä on tässä opinnäytetyössä aiemmin mainittu, todetaan edelleen, että politiikka tarkoittaa tarkoituksenhakuista

vaikuttamistapaa, jolla pyritään vaikuttamaan johonkin ennalta määrättyyn asiaan. Toisin sanoen politiikka on tiedossa olevaan tavoitteeseen pyrkivä menettelytapa, joka sisältöalueissa tulee ilmetä.

Vapaaehtoisen turvallisuus- ja riskipolitiikalla ei ole tarvetta määritellä vastuita tai yksittäisten asioiden käsittelyä. Poliittika-asiakirja sisältää päälinjat toiminnan toteuttamiseksi.

Vapaaehtoisen turvallisuus- ja riskipolitiikan sisältöalueet ovat seuraavat:

1 Johdanto: Ensimmäisen luvun tehtävänä on kertoa, miksi asiakirja laaditaan. Luku voi sisältää tiedot päämäärästä, asiakirjan ajatuksesta, tavoitteista, tarkoituksesta ja perusteista.

Asiakirjassa kunnan tulee ilmoittaa tavoitetila, joka voi olla esimerkiksi lakisääteisten tehtävien täyttäminen tai kokonaisvaltainen kaikkien riskien hallinta sekä turvallisuustoiminnan kehittäminen.

2 Toiminnan menetelmät ja periaatteet: Toisessa luvussa käsitellään menetelmiä ja periaatteita, joiden avulla määritellään, millä tavalla toimitaan. Kunnan tulee toimia lakien ja asetusten mukaisesti.

Hyvä johtamis- ja hallintotapa tulee huomioida, jotta toiminnan luotettavuus, tehokkuus ja läpinäkyvyys toteutuvat. Toiminnan periaatteiden linjausten tulee peilata kunnan arvoja ja asukkaiden tarpeita.

3 Turvallisuus- ja riskienhallinta-asioiden tunnistaminen, määrittely ja hallintakeinot sekä mittarit: Kolmas luku kertoo miten asioita tehdään, jotta päästään tavoitteeseen.

Kunnan tulee julkistaa tieto miten asioita tunnistetaan, jolloin erilaisten yhteisten työkalujen tai raporttien kautta saavutetaan määritelty tunnistamisen taso. Havaitut asiat tulee luokitella yhteisesti määritellyillä tavoilla, kuten yhdenmukaisella sanastolla. Lisäksi hallintakeinot tulee ilmaista ja kuvata mittarit, joilla asioita mitataan.

4 Organisointi ja resurssit: Neljännessä luvussa määritellään vastuut, ketkä tekevät ja millä resursseilla toimitaan. On huomioitava, että vastuun osalta ei ole tarpeellista määritellä yksilötasolla vastuutahoja kuten kuntalain määräämässä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteissa edellytetään.

Resurssit tulee antaa käyttöön julkilausuman muodossa. Esimerkiksi todeten, että vastuutahoille tulee huolehtia toiminnan mukainen aikataulu ja taloudellinen resurssi.

5 Raportointi: Raportointi on tärkeää, jotta toimintaa voidaan valvoa. Siksi viides luku kertoo, kenelle toiminnasta raportoidaan ja miten raportointi tehdään. Näin toiminnan tarkastelu jälkikäteen mahdollistuu.

6 Ylläpito: Viimeinen kuudes luku sisältää tiedon milloin ja miten toimintaa ylläpidetään sekä miten tuloksia seurataan.

4 YHTEENVETO

Turvallisuus- ja riskipolitiikan tehtävä on antaa kunnan turvallisuus- ja riskipolitiikan tahtotilan ilmaisu turvallisuuden tavoitetilasta ja menettelytavoista päämäärän saavuttamiseksi tilanteissa, joissa vaihtoehtoja on useita.

Turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjan laatiminen kunnissa on vapaaehtoista. Valtakunnallisesti tarkastellen, Suomen kunnissa ei ole laadittu yhdistettyjä turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjoja.

Kunnissa turvallisuus- ja riskienhallintatoiminnan keskeinen tarkoitus on eliminoida taloudelliset tappiot, mutta myös estää muitakin uhkia kuten ihmisiin kohdistuvat vaarat. Toiminnan kehittäminen turvallisuus- ja riskienhallintasektorilla parantaa tavoitteiden saavuttamista, vähentää vahinkoja, lisää työhyvinvointia ja parantaa taloudellista tulosta.

Tässä luvussa esitetään vastaukset tutkimuskysymyksiin, arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta ja pätevyyttä sekä ehdotetaan jatkotutkimusaiheita muun muassa henkilökunnan osallistuttamisen osalta. Liitteessä 2 esitetään turvallisuus- ja riskipolitiikan sisältöalueet.

4.1 Pohdinta

Kirjallisuustutkimuksessa esitetty turvallisuus- ja riskipolitiikan sisältöalue vastaa asetettua päätavoitetta, joka maakuntaliiton toimesta oli asetettu. Sisältöalue on kirjattu kolmanteen lukuun.

Opinnäytetyössä tarkasteltiin vastaavatko turvallisuus- ja riskipolitiikka sekä sisäinen valvonta ja riskienhallinta sisällöltään toisiaan. Kirjallisuuden perusteella selvitettiin termien käsitteet, joita vertaamalla todettiin, etteivät asiakirjat vastaa toisiaan.

Vastuuta käsitelleen kysymyksen osalta tulos on, ettei turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirja lisää työntekijän vastuuta. Opinnäytetyön

tutkimuskysymyksiä ja niiden vastauksia käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Kirjallisuustutkimuksen luotettavuutta arvioidaan pohtimalla miten luotettavia tutkimuksen tulokset ovat. Vastaus luotettavuudesta saadaan lähdekritiikin ja tiedon hyödyllisyyden kautta.

Opinnäytetyön toisessa luvussa käsiteltyjen termien tarkoituksena on ollut laajentaa tietämystä opinnäytetyön aihealueesta. Lähdekritiikkiä tarkasteltaessa toteava tarkastelutapa on oikea keino selvittää käsitteiden selvityksen luotettavuutta. Routio (2007) kirjoittaa toteavasta lähestymistavasta, että lähdekritiikki on keskeinen tekijä käsitteiden selvityksen luotettavuutta tarkasteltaessa.

Käsitteitä selvitettäessä ei opinnäytetyössä käytetty lehti-ilmoituksia, päiväkirjoja, tositteita tai esimerkiksi Wikipediaa. Useiden tässä raportissa käsiteltyjen teosten takana on monia kirjoittajia, joiden ammattitaidosta ei ole esitetty sellaista perustetta, ettei heidän teoksiaan voisi käsitellä luotettavina.

Käsitellyt teokset eivät myöskään ole sisältäneet sellaisia mielipiteitä, joiden perusteella olisi syytä epäillä kirjoitusten luotettavuutta. Käytetyt kirjat ovat objektiivisesti tuoneet esille käsiteltävän aiheen.

Kolmannen luvun asiakirjojen lähdekritiikkiä arvioitaessa on lähestymistapa toteavan sijaan ohjaava. Ohjaavalla lähestymistavalla tarkastellaan onko tiedoista ollut hyötyä (Routio 2007). Tieto on ollut hyödyllistä, koska opinnäytetyö on saavuttanut sille asetetut tavoitteet. Routio (2007) toteaa tietojen hyödyllisyyden arvioimisen olevan tärkeä tekijä silloin kun kehitetään uutta tuotetta tai pyritään parantamaan jotain olemassa olevaa kohdetta.

Luotettavuuden arvioinnin osalta työssä ei ole käytetty esimerkiksi keksittyjä asiakirjoja. Sen sijaan opinnäytetyössä on käytetty luotettavista lähteistä saatuja asiakirjoja, kuten kuntien ja sairaanhoitopiirin turvallisuus- ja/tai riskienhallinta -asiakirjoja. Edellä mainitut julkiset asiakirjat ovat kaikkien vapaasti saatavilla. Lisäksi työssä on käytetty lähteenä standardia, jonka tietojen luotettavuus on korkea.

Kolmannen luvun asiakirjat ovat lisäksi sisällöltään sopivia kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjan kannalta. Tutkitut asiakirjat sisältävät turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjan sisältöalueita ja siten ne antavat vastauksen opinnäytetyön kysymyksiin.

Kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjoja ei ole olemassa. Niitä ei ole taustaselvityksen mukaan kunnilla laadittuina. Taustakysely aineiston hankkimiseksi antoi kuvan, että aineistoa ei ole kunnissa, ei kirjastoissa eikä kunnille suunnattuina oppaina.

Kirjallisuustutkimukseen saatua turvallisuutta ja riskejä käsitteleviä aineistoja on hankittu eri kuntien ja kaupunkien virallisilta Internet-sivuilta. Niistä on saatavilla luotettava ajantasainen aineisto, joka on käynyt läpi hyväksymisprosessin. Useiden asiakirjojen hyväksyjä on ollut joko kunnanvaltuusto tai -hallitus. Kuntien asiakirjoja ei ole saatavilla kirjastoista, eikä niistä ole tehty painettuja teoksia.

Kuntien sijaan Suomen valtio ja Suomen Kuntaliitto julkaisevat osan asiakirjoista myös painettuina versioina. Nämä erikseen tilattavat asiakirjat ovat kuitenkin saatavilla myös virallisilta Internet-sivuilta. Tällöin on tarkoituksenmukaisinta käyttää sähköistä versiota, joka on saatavilla Internetistä. Opinnäytetyössä olevien Internet-linkkien kautta lukijan on helpompi tarkastaa asia kuin etsimällä vastaavan sisällön sisältävä kirja esimerkiksi kirjastosta.

Taustaselvityksessä olleet kaupungit edustavat turvallisuus- ja riskiasioissa kuntien kärkijoukkoa. Kyseisissä kunnissa on henkilö viemässä turvallisuus- ja riskiasioita eteenpäin. Tällöin on oletettavaa, että jos taustakyselyyn osallistuneissa kunnissa olisi turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjat olemassa, olisi näitä asiakirjoja hyödynnetty opinnäytetyössä.

Vastaavaa teosta tai tutkimusta opinnäytetyössä käsitellyille aihealueille ei ole olemassa, minkä perusteella johtopäätöksiä ei voi kumota. Yhdistettyjä turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjoja ei ole kaupungeissa laadittu. Käytettyjen asiakirjojen ja taustakyselyn johdosta voidaan todeta, että saatu tulos on oikea ja siten myös yleistettävissä.

Koska opinnäyteyden aihe on varsin uusi myös lainsäädäntö mukaan lukien, on käsitelty materiaali valitettavan suppea. Opinnäytetyöllä luodaan pohja, joka saa aikaan uusia käytänteitä jatkotutkimusten pohjaksi.

4.2 Johtopäätökset

Aiemmin kunnat eivät ole riskienhallintaan keskittyneet siten, kuten tällä hetkellä edellytetään. Kunnat ovat aikaisemmin keskittyneet riskienhallinnassa lähinnä taloudellisten riskien tarkkailuun ja hallitsemiseen. Tilannetta kuvaa se, että kunnille ei ole tehty valtakunnallista ohjetta tai opasta turvallisuutta parantavan politiikan laatimiseen. Poikkeuksen tekee sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje, joka on julkaistu Kuntaliiton toimesta joulukuussa 2013 (Suomen Kuntaliitto 2013b).

Valtakunnallisesti tarkastellen on olemassa yksi kuntia velvoittava turvallisuusasiakirja. Sen voidaan katsoa olevan eräänlainen turvallisuuspolitiikka, vaikka se ei laajemmassa mittakaavassa täytä turvallisuuspolitiikan määritelmää. Kyse on kunnan tai maakunnan turvallisuussuunnitelmasta, jonka tarkoituksena on Rikoksentorjuntaneuvoston (2013) mukaan toimia eräänlaisena sateenvarjona, joka kokoaa paikalliset hankkeet ja suunnitelmat. Esimerkkinä on Päijät-Hämeen turvallisuussuunnitelma 2014, jossa annetaan käytännönläheisiä toimenpide-ehdotuksia maakunnan asukkaille ja eri toimijoille. Ehdotuksilla pyritään turvallisuutta edistäviin toimenpiteisiin.

Kuntien yleisestä käsityksestä riskipolitiikoiden sisällöistä voidaan havaita talousriskien hallinnan selkeä edustus. Kuntien taloudenhallinnassa riskienhallinta on keskeinen asia, vaikka sitä ei olisi erikseen kirjattu.

Kirjallisuuden mukaan turvallisuus- ja riskipolitiikan tehtävänä on määritellä tehtäväkenttä, ne toiminnot mitä itse tehdään tai muut tekevät ja painopisteet kuten kouluturvallisuus. Esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöstä (2010), yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa vuodelta 2010 tarkasteltaessa, voidaan

havaita periaatepäätöksen sisältämät turvallisuuspolitiikan määritelmät. Periaatepäätöksessä on määritelty mm. tavoitetila, tehtävät ja periaatteet. Tavoiteltava tahtotila on selkeästi tuotu julki.

Monia raportissa tutkittuja käsitteitä voidaan tulkita eri tavoilla. Näin ollen yksittäinen termi voidaan käsittää lukuisilla eri tavoilla. Poliitiikka on ajansaatossa käsitteenä muuttunut merkitykseltään laaja-alaisemmaksi kuin mitä se vuosikymmeniä tai vuosisatoja sitten oli.

Merkittävänä tutkimushavaintona voidaan myös pitää kuntien turvallisuutta ja riskejä käsittelevien asiakirjojen laajaa eroavaisuutta toisistaan. Yhteistä selkeää kaavaa asiakirjoista ei havaittu. Esimerkiksi asiakirjojen sivumäärä vaihteli lyhyestä julkilausumasta useisiin sivuihin.

Vastuun osalta selvisi, että vapaaehtoinen turvallisuus- ja riskipolitiikka ei lisää kunnan työntekijän vastuuta, koska poliitiikka-asiakirjassa ei ole mainittu politiikan periaatteiden mukaan muuta kuin tahtotila ja tärkeimmät linjat. Sen sijaan kuntalain velvoittama sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet -asiakirja lisää vastuuta erityisesti silloin, kun tehtävät on selkeästi ohjeistettu.

Opinnäytetyön yhtenä alakysymyksenä oli miten kuntien omaehtoinen turvallisuus- ja riskipolitiikka eroaa kuntalain velvoittaman sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Asiakirjojen otsikot kertovat, ettei turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirja ole sama asia sisällöltään, mitä sisäinen valvonta ja riskienhallinnan perusteet -asiakirja on.

Vapaaehtoisesti laadittavassa turvallisuus- ja riskipolitiikassa ei ole mainittu erillisesti sisäistä valvontaa, mutta asia sisältyy politiikan alle hyvin selkeästi. Asiakokonaisuuden ollessa riskienhallinnan tavoitteiden alla, voidaan sisäisestä valvonnasta mainita.

Turvallisuus- ja riskipolitiikan asiakirjojen yleisyys perustuu organisaatiokulttuuriin, joka peilaa kunnan turvallisuuskulttuuria. On kuitenkin huomioitava, että turvallisuus- ja riskipolitiikka -asiakirjat ovat vapaaehtoisia.

Lopuksi voidaan todeta, että turvallisuus- ja riskienhallintapolitiikka -asiakirja on suppea, pääsääntöisesti yhdestä kolmeen sivun laajuinen. Se on kunnanhallituksen tai kunnanjohtajan johtoryhmän hyväksyttyä turvallisuustoimintaa ja riskienhallintaa ohjaava asiakirja. Kunnan tulee jalkauttaa edellä mainittu asiakirja, jolloin sen vaikuttavuus lisääntyy.

4.3 Jatkotutkimukset

Vaikka turvallisuustoiminta ja riskienhallinta kulkevat rinnakkain ja niihin liittyy yhteisiä piirteitä, tulisi asioita tarkastella erillään. Opinnäytetyössä tarkasteltiin samanaikaisesti molempia aiheita. On kuitenkin huomattava, ettei yhdistelmäasiakirjoja ole laadittu. Myöskään yhdistelmäkirjallisuutta ei ole olemassa. Kyse on siten erillisistä asioista.

Opinnäytetyön jatkotutkimus voi liittyä erilaisten politiikka-asiakirjojen lukumäärään tai niiden käytännön toteutumiseen työelämässä. Jatkotutkimus tulisi kuitenkin tehdä siten, että tutkitaan erikseen turvallisuuteen liittyviä asiakirjoja ja erikseen riskeihin liittyviä asiakirjoja.

Joka tapauksessa on tärkeää, että henkilökunta pääsee vaikuttamaan kunnan turvallisuus- ja riskipolitiikkaan sitä laadittaessa. Kunnan henkilökunnan turvallisuus- ja riskienhallinnan osaamista ja osaamisen kehittämistä lisätään parhaiten osallistuttamalla henkilökunta toimintaan. Henkilökunnan osallistuminen lisää politiikan tavoitteen saavuttamista tehokkaammin kuin pelkkä tiedon jakaminen. Jatkotutkimus voi liittyä henkilökunnan osallistuttamiseen.

LÄHTEET

Painetut lähteet

Alasoini, T. 2011. Hyvinvointia työstä. Kuinka työelämää voi kehittää kestäväällä tavalla. Helsinki: Tykes raportteja 76.

Carlsson, M., Fogelholm, C., Herler, C., Krook, Å., Lindqvist, A., Merikallateir, H., Syrjänen, J., Tuominen, S. & von Weissenberg, U. 2014. Sopimusriskit. Sanoma Pro Oy: Helsinki.

Erämetsä, T. 2003. Myönteinen muutos. Kustannusosakeyhtiö Tammi: Helsinki.

Heiskanen, M. & Lehikoinen, S. 2010. Muutosviestinnän voimapaperi. Talentum: Helsinki.

Hjelt-Putilin, P. 2005. Turvallisuutta viestinnällä. Edita Prima Oy: Helsinki.

Järviemi, P. 2011. Suomen työelämän muutoskuvia 2000-luvulla – Tutkimuksesta vaikuttavaan kehittämiseen? Työ- ja elinkeinoministeriö.

Kiviaho, M., Oulasvirta, L. & Paananen Mikko. 2014. Riskienhallinta murosessa; Havaintoja kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012. Suomen kuntaliitto.

Korento, S. & Ylitalo, M-L. 2013. Kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpano. Suomen Kuntaliitto.

Korhonen, J. & Ström, M. 2012. Kunnallisen valmiussuunnitelman yleisen osan malli ja ohje sen käyttöön. Pelastusopiston julkaisu 2/2012.

Kontsas, H. 2014. Mukaillen Kontsaksen varautumisen luentoa ja opetusmateriaalia pelastusopiston varautumisen peruskurssilta 2014.

Lillsunde, P., Luntiala, P., Seppä, H., Gunnar, T., Hokkanen, A. & Penttilä, A. 2003. Huumeet ja liikenne: Huumausaineiden käytön tunnistaminen tieliikenteessä. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 14/2001. Edita Prima Oy: Helsinki.

- Metsä, H. 2013. Palo- ja rakennuslainsäädäntö. 17. täysin uusittu ja laajennettu painos. Suomen kustannuskalenteri Oy: Helsinki.
- Nurmi, T., Rekiaro, I. & Rekiaro, P. 2009. Gummeruksen suuri sivistyssanakirja. Gummerus kirjapaino oy: Jyväskylä.
- Rajamäki, M. & Väisänen, L. Painovuotta ei ole ilmoitettu. Riskit ja mahdollisuudet: Käytännön neuvot riskienhallintaan.
- Parmes, R., Frösen, K., Koivukoski, J., Liskola, K., Mäkinen, K., Piispanen, M., Ristaniemi, J. & Söder, J. 2007. Varautumisen käsikirja. AS Pakett: Tallinna.
- Pesonen, M. 1993. Yrityksen turvallisuusjärjestelyt. Yliopistopaino: Espoo.
- Rissa, K. 1999. Riskit hallintaan. Gummerus kirjapaino Oy: Jyväskylä.
- Sanastokeskus TSK. 2007. Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto. Savion kirjapaino: Kerava.
- Suomen kuntaliitto. 2000. Kuntien riskienhallinta. Kuntaliiton painatuskeskus: Helsinki.
- Suomen Kuntaliitto. 2012. Riskienhallinta murroksessa: Selvitys kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012. Saatavilla Kuntaliiton verkkojulkaisuna.
- Suominen, A. 2003. Riskienhallinta. WSOY: Helsinki.
- Tampere. 2012. Tampereen kaupungin riskienhallintapolitiikka. Kaupunginhallitus 25.6.2012. Asiakirja on saatavilla Tampereen kaupungilta.
- Tikkanen, S., Aapio, I., Kaarnalehto, A., Mikkonen, J., Kammonen, L. & Pisto, H. 2008. Ammattina turvallisuus. WSOY: Helsinki.
- Valtioneuvoston periaatepäätös. 2010. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Vammalan kirjapaino: Vammala.
- Wiberg, M. 2006. Poliitikka Suomessa. WSOY oppimateriaalit Oy: Helsinki.

Standardit:

SFS-ISO 31000. 2009. Suomen Standardisoimisliitto SFS. Riskienhallinta: Periaatteet ja ohjeet. Painopaikkaa ei ole ilmaistu.

Säädökset:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta HE 24/2012. Saatavissa <http://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiat/he+32/2013>

Kuntalaki 365/1995. Saatavissa
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>

Puolustustilalaki 1083/1991. Saatavissa
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1991/19911083>

Sähköisen viestinnän tietosuojalaki 516/2004. Saatavissa
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040516>

Työturvallisuuslaki 738/2002. Saatavissa
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020738>

Valmiuslaki 1552/2011. Saatavissa
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20111552>

Internet-julkaisut:

COSO. 2014. Improving Organizational Performance and Governance: How the COSO Frameworks Can Help [viitattu 30.10.2014]. Saatavissa:
<http://www.coso.org/documents/2014-2-10-COSO%20Thought%20Paper.pdf>

Espoo. 2014. Espoon kaupunkikonsernin riskienhallintapolitiikka [viitattu 20.11.2014]. Saatavissa:
<http:// espoo05.hosting.documenta.fi/kokous/2014313672-6-1.PDF>

Eurajoki. Eurajoen kunnan riskienhallintapolitiikka [viitattu 30.10.2014].

Saatavissa:

http://www.eurajoki.fi/attachments/gallery/Eurajoen_kunnan_riskienhallintapolitiikka.pdf

Harju, J. 2011. Vastuu - kumma juttu [viitattu 10.5.2014]. Saatavissa:

<http://www.alykastyo.fi/vastuu-kumma-juttu>

Homeland security: 2014. About DHS [viitattu 11.1.2015]. Saatavissa:

<http://www.dhs.gov/about-dhs>

Huoltovarmuuskeskus. Sopimuksiin perustuva varautuminen: SOPIVA-ohje

[viitattu 7.5.2014]. Saatavissa: [http://www.huoltovarmuus.fi/tietoa-](http://www.huoltovarmuus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/jatkuvuudenhallinta/sopiva/)

[huoltovarmuudesta/jatkuvuudenhallinta/sopiva/](http://www.huoltovarmuus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/jatkuvuudenhallinta/sopiva/)

Kesko. 2010. Turvallisuuspolitiikka [viitattu 8.5.2014]. Saatavissa:

<http://www.kesko.fi/fi/Vastuullisuus/Vastuullisuuden-johtaminen/Politiikat-ja-periaatteet/Turvallisuuspolitiikka/>

Kesko. Riskienhallintapolitiikka. Vuotta ei ole ilmoitettu [viitattu 8.5.2014].

Saatavissa:

<http://www.kesko.fi/fi/Sijoittajat/Hallinnointiperiaatteet/Riskienhallintapolitiikan-tiivistelma/>

Laitinen, O. 2013. Yrityksen turvallisuuspolitiikan laatiminen [viitattu

30.10.2014]. Saatavissa:

http://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/61821/Opinnaytetyo_Olli_Laitinen_versio%20V.pdf?sequence=1

Lappeenranta. 2013. Lappeenrannan kaupungin riskienhallintaohjelma [viitattu

20.11.2014]. Saatavissa:

<http://www.lappeenranta.fi/Suomeksi/Hallinto/Kaupunkioorganisaatio/Tarkastustoimi/Riskienhallinta>

Liikenneturva. 2013. Organisation [viitattu 11.1.2015]. Saatavissa:

<http://www.liikenneturva.fi/en/liikenneturva/organisation>

Niinistö, S. 2009. Poliitikkaa ja populismia [viitattu 29.9.2014]. Saatavissa:
<http://www.sariniinisto.fi/blogi/politiikkaa-ja-populismia/>

Paloheimo, H. 2011. Johdatus politiikan tutkimiseen [viitattu 29.9.2014].
Saatavissa:
http://www.uta.fi/jkk/politiikka/yhteystiedot/paloheimo/VALTP1_2011.pdf

Pshp. 2010. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin riskienhallintapolitiikka [viitattu 15.12.2014]. Saatavissa:
<http://www.pshp.fi/download.aspx?ID=9186&GUID=%7B39079B75-2EC4-43EF-88A9-BD15C4D3B9DB%7D>

Rikoksantorjuntaneuvosto. 2013. Turvallisuussuunnittelu [viitattu 7.5.2014].
Saatavissa:
http://www.turvallisuussuunnittelu.fi/fi/index/turvallisuussuunnittelu/mitaonturvallisuussuunnittelu_0.html

Routio, P. 2007. Tiedon hakeminen teksteistä: Saatujen tietojen arvioiminen [viitattu 10.1.2015]. Saatavissa:
<http://www2.uiah.fi/projects/metodi/040.htm#sovekelp>

Rovaniemi . 2011. Rovaniemen kaupungin riskienhallintapolitiikka 2011 [viitattu 21.11.2014]. Saatavissa:
<http://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Turvallisuus-ja-jarjestys>

Salenius, S. 2012. Liikenneturvallisuuden analysointi – maanteiden onnettomuudet vuosina 2001–2010. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä 2/2012 [viitattu 29.12.2014]. Saatavissa:
http://www2.liikennevirasto.fi/julkaisut/pdf3/lts_2012-02_liikenneturvallisuuden_analysointi_web.pdf

Sisäinen valvonta ja riskienhallinta. 2013. Suomen kuntaliitto [viitattu 7.5.2014].
Saatavissa:
<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/tarkastus/sisainen-valvonta-ja-riskien-hallinta/Sivut/default.aspx>

Sisäiset tarkastajat ry. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta [viitattu 7.5.2014].

Saatavissa: http://www.theia.fi/ammattilliset_asiat/sisainen_valvonta

Suomen Kuntaliitto. 2013a. Sairaanhoidopiirit [viitattu 30.10.2014]. Saatavissa:

http://www.kunnat.net/fi/kunnat/sairaanhoidopiirit/asukasluvut/Documents/Ervat_Sairaanhoidopiirit2014.pdf

Suomen Kuntaliitto. 2013b. sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohje [viitattu 20.11.2014]. Saatavissa:

<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/tarkastus/sisainen-valvonta-ja-riskien-hallinta/Sivut/default.aspx>

Suomen riskienhallintayhdistys. 2013. PK-RH riskienhallinta [viitattu

29.12.2014]. Saatavissa: <http://www.pk-rh.fi/>

Työterveyslaitos. 2014. Vastuuton työpaikkakäyttäytyminen [viitattu 11.1.2015].

Saatavissa:

http://www.ttl.fi/fi/tyoyhteiso_ja_esimiestyo/tyopaikkakiusaaminen/vastuuton_t_yokayttaytyminen/sivut/default.aspx

Valtioneuvoston kanslia. 2012. Valtioneuvoston selonteko: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012 [viitattu 6.10.2014]. Saatavissa:

<http://vnk.fi/julkaisukansio/2012/j05-suomen-turvallisuus-j06-finlands-sakerhet/PDF/fi.pdf>

LIITE 1

Taustaselvityksenä tehdyn sähköpostikyselyn kysymykset kahdeksalle eri kaupungin turvallisuus ja/tai riskienhallintapäällikölle maanantaina 14.4.2014 kello 11:41

KUNTIEN TURVALLISUUS- JA RISKIPOLITIikka VS. KUNTIEN SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINAN PERUSTEET?

1 Kuntien tulee laatia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet (kuntalaki 13§), jotka kunnan valtuusto hyväksyy. Mitä eroja näette kyseisessä asiakirjassa suhteessa kunnan turvallisuus- ja riskipolitiikka-asiakirjaan?

2 Jos teillä on erillinen turvallisuus- ja riskipolitiikka-asiakirja kunnassanne olemassa, niin mielelläni sellaisen vastaan otan, jotta voisin vertailla eri malleja.

Terveisin:

Antti Prepula

LIITE 2

Kuntien turvallisuus- ja riskipolitiikan sisältöalueet

Turvallisuus- ja riskipolitiikka voidaan käsittää turvallisuustoiminnan päälinjaksi tai julkilausumaksi, jossa ei ole lueteltu yksityiskohtaisia ohjeita. Turvallisuus- ja riskipolitiikka määrittelee asioiden tahtotilan.

Turvallisuus- ja riskipolitiikalla tarkoitetaan myös tarkoituksenhakuista toiminta- tai menettelytapaa asetettujen tavoitteiden tai tason saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

Turvallisuus- ja riskipolitiikka voi edellä mainitun lausuman sijaan sisältää turvallisuus- ja riskiasioiden menettelytavan saavuttamiseksi seuraavat sisältöalueet:

- 1. PÄÄMÄÄRÄ JA AJATUS / TAVOITTEET / TARKOITUS / PERUSTEET**
 - miksi asiakirja laaditaan
- 2. TOIMINNAN MENETELMÄT JA PERIAATTEET**
 - millä tavalla toimitaan
- 3. TURVALLISUUS- JA RISKINHALLINTA-ASIOIDEN TUNNISTAMINEN, MÄÄRITTELY JA HALLINTAKEINOT SEKÄ MITTARIT**
 - miten tehdään
- 4. ORGANISOINTI JA RESURSSIT**
 - määritellään vastuut, kuka tekee mitäkin ja millä resursseilla toimitaan
- 5. RAPORTOINTI**
 - kenelle ja miten raportoidaan
- 6. YLLÄPITO / SEURANTA**
 - milloin ja miten ylläpidetään toimintaa ja seurataan tuloksia