

Mika Häkkinen

# Helsingin kaupunginkanslian riskienhallinnan kehittäminen

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Ylempi ammattikorkeakoulututkinto

Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen

Opinnäytetyö

9.11.2015

## Tiivistelmä

Tekijä(t) Otsikko	Mika Häkkinen Helsingin kaupunginkanslian riskienhallinnan kehittäminen
Sivumäärä Aika	45 sivua + 3 liitettä 2.11.2015
Tutkinto	Tradenomi (ylempi AMK)
Koulutusohjelma	Yrittäjyys ja liiketoimintaosaaminen
Suuntautumisvaihtoehto	
Ohjaaja(t)	Lehtori Hanna Erkkö Yliopettaja Pia Koskenoja
<p>Riskienhallinnasta on tullut entistä tärkeämpää erityisesti kunnan tehtävien organisointitapojen monimuotoistumisen myötä. Jokaisen organisaation toimintaan liittyy jonkinlaisia riskejä tai epävarmuustekijöitä, jotka voivat uhata organisaation tavoitteita. Riskienhallinnassa on kyse kaikista niistä ennakoivista ja järjestelmällisistä menettelyistä ja toimintatavoista, joilla riskejä pyritään hallitsemaan.</p> <p>Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli kehittää Helsingin kaupunkikonsernin riskienhallintaa. Kehittämishanke jakautui kahteen vaiheeseen, jossa ensimmäisenä kehitettiin yhteinen arviointimalli riskienhallinnan tason mittaamiseen. Opinnäytetyön toisessa vaiheessa arviointimallia hyödynnettiin kaupunginkanslian riskienhallinnan nykytilan arvioinnissa ja kehittämisessä.</p> <p>Tutkimus toteutettiin toimintatutkimuksena, jossa hyödynnettiin pääosin laadullisia tutkimusmenetelmiä. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostui riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan teoriasta ja alan standardeista, joissa tarkasteltiin riskienhallinnan arviointia ja kehittämistä. Tutkimuksen keskeisimpänä mittarina toimi kehittämistehtävän ensimmäisessä vaiheessa kehitetty riskienhallinnan arviointimalli.</p> <p>Kehittämistehtävän tuloksena syntyi yksinkertainen riskienhallinnan arviointimalli, jota voi soveltaa organisaation toimialasta tai koosta riippumatta. Se sisältää selkeät tavoitteet riskienhallinnan kehittämiseksi.</p> <p>Kehittämishankkeesta saatiin selkeitä hyötyjä. Arviointimallin avulla kaupunginkanslian riskienhallinnan tasoa kyettiin parantamaan. Keskeisimmät kehittämistoimenpiteet kohdistuivat riskienhallintaan liittyviin vastuisiin ja periaatteisiin sekä niiden dokumentointiin.</p>	
Avainsanat	riskienhallinta, sisäinen valvonta, arviointimalli, COSO ERM, COSO IC, ISO 31000

Author(s) Title	Mika Häkkinen Developing the Risk Management in Helsinki Executive Office
Number of Pages Date	45 pages + 3 appendices 9th of November 2015
Degree	Master of Business Administration
Degree Programme	Entrepreneurship and Business Competence
Specialisation option	
Instructor(s)	Hanna Erkkö, Senior Lecturer Pia Koskenoja, Principal Lecturer
<p>The purpose of this Master's thesis was to develop Helsinki Group's risk management. Risk management has become more important than before, because municipalities organize their duties in more versatile ways. All activities in organizations involve some kinds of risks and uncertainties that may threaten the goals of the organization. Risk management is all about coordinated and systematic procedures and processes which are used to manage risks.</p> <p>The theoretical framework of this study consisted of the theory and standards of risk management and internal control, which focus on the assessment and development of risk management. The study was carried as an action research that mainly used qualitative research methods. The development project was divided into two phases. In the first, a common model for the assessment of risk management level was developed. In the second phase, the assessment model was used in the assessment of risk management level and development of risk management in the City Executive Office.</p> <p>The results of this development project was a simple risk assessment model that can be applied to any industry and size of the organization. It contains clear objectives for the development of risk management.</p> <p>The benefits of the development project are very clear. The assessment model allows the level of the risk management on the City Executive Office has improved. The key development activities focused on risk management responsibilities and principles as well as documentation.</p>	
Keywords	risk management, internal control, maturity model, COSO ERM, COSO IC, ISO 31000

## Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Tutkimusongelman tausta	1
1.2	Opinnäytetyöraportin rakenne	2
2	Kuvaus toimialasta ja kohdeorganisaatiosta	3
2.1	Yleisen taloustilanteen vaikutukset Helsingille	3
2.2	Helsingin kaupunkikonserni	4
2.3	Kaupungin strategiaohjelma	5
2.4	Helsingin kaupunginkanslia	6
2.5	Kaupunginkanslian rooli riskienhallinnassa	8
3	Tutkimusongelma ja työn keskeisimmät tavoitteet	9
4	Tutkimusmenetelmät ja aineiston keruu	10
4.1	Hyödynnetyt tutkimusmenetelmät	10
4.2	Tutkimuksen validiteetti, reliabiliteetti ja verifiointi	13
5	Käsitteet ja teoreettinen viitekehys	14
5.1	Riskit	14
5.2	Riskienhallinta ja sisäinen valvonta	14
5.3	Hyvä johtamis- ja hallintotapa	15
5.4	Riskienhallinnan kehittäminen	15
5.4.1	SFS-ISO 31000 -standardi	16
5.4.2	COSO ERM	19
5.4.3	COSO IC	22
5.4.4	Kaplanin & Mikesin riskienhallintamalli	23
5.4.5	Prosessi- ja laatujohtaminen	23
6	Riskienhallinnan järjestäminen ja toteuttaminen Helsingissä	25
6.1	Tehtävät ja vastuut	25
6.2	Riskienhallinnan näkökulmat ja ulottuvuudet	27
6.2.1	Strategian ja talouden riskit	28
6.2.2	Toiminnalliset riskit	29
6.2.3	Ulkoiset riskit	29
6.2.4	Kaupunkikonsernin merkittävät riskit	30
7	Kehittämistehtävän toteutus	30

7.1	Arviointimallin kehittäminen	31
7.2	Kaupunginkanslian riskienhallinnan kehittäminen	33
7.2.1	Nykytilan arviointi vuonna 2014	34
7.2.2	Kehittämistoimenpiteiden toteutus	36
7.2.3	Riskienhallinnan tilan arviointi vuonna 2015	37
8	Johtopäätökset	39
8.1	Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen	39
8.2	Itsearviointi	40
	Lähteet	42
	Liitteet	
	Liite 1. Arviointimallin yleiskuva	
	Liite 2. Kaupunginkanslian sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvaus	
	Liite 3. Kaupunginkanslian riskienhallinnan tilan arviointiin osallistuneet	

## 1 Johdanto

Riskejä liittyy lähes kaikkeen toimintaan. Jokaisen organisaation toimintaan liittyy jonkinlaisia riskejä tai epävarmuustekijöitä, jotka voivat uhata organisaation tavoitteita (ISO 2009, 6). Riskillä tarkoitetaan sitä epävarmuutta, joka voi vaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen (SFS-ISO 2011, 12). *COSO Enterprise Risk Management – Integrated Frameworkin* eli lyhyemmin COSO ERM -viitekehyksen (2004, 4) mukaan organisaation tavoitteita uhkaavilla tapahtumilla tai tekijöillä on sekä negatiivisia että positiivisia vaikutuksia. Riskiin sisältyy siis myös mahdollisuuksia. Riskienhallinnassa on kyse kaikista niistä ennakoivista ja järjestelmällisistä menettelyistä ja toimintatavoista, joilla riskejä pyritään hallitsemaan. (ISO 2009, 6-7.)

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää onko Helsingin kaupunkikonsernin riskienhallinta riittävän järjestelmällistä ja luotettavaa ja minkälaisilla toimenpiteillä sitä olisi mahdollista parantaa. Toimintatutkimuksena toteutetussa opinnäytetyössä kehitettiin Helsingin kaupunkikonsernin riskienhallintaa kahdella tasolla. Ensimmäisessä vaiheessa kehitettiin yhteinen riskienhallinnan arviointimalli. Toisessa vaiheessa arviointimallia hyödynnettiin Helsingin kaupunginkanslian riskienhallinnan kehittämisessä. Tutkimuksessa hyödynnettiin laadullisia tutkimusmenetelmiä. Pääosa aineiston keruusta toteutettiin haastattelujen avulla.

On tärkeää huomata, että tässä opinnäytetyössä ei keskitytty yksittäisten riskien tunnistamiseen tai niiden hallintakeinojen kehittämiseen. Opinnäytetyön tavoitteena oli riskienhallinnan kokonaisuuden ja siihen liittyvien menetelmien kehittäminen. Riskienhallinta on laajempi kokonaisuus kuin riskien hallinta.

### 1.1 Tutkimusongelman tausta

Riskienhallinnan merkitys on korostunut erityisesti kunnan tehtävien organisointitapojen monimuotoistumisen myötä. Riskienhallinta ei siten kohdistu pelkästään kunnan taloudenhoitoon ja siihen liittyviin riskeihin. Kuntalakiin 15.6.2012 tehtiin merkittäviä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä, toteuttamista ja raportointia koskevia muutoksia, joihin kuntaorganisaatioiden tuli vastata (Kuntalaki 365/1995, 13 §, 50 §, 69 §, 73 § & 87§). Velvoitteet tulivat voimaan vuoden 2014 alussa. Uudessa 1.5.2015 voimaan

tulleessa kuntalaissa (Kuntalaki 410/2015) riskienhallintaa koskeviin kohtiin ei tullut muutoksia.

Lakimuutoksen perusteena oli erityisesti se, että kunnat ovat organisoineet tehtäviä aiempaa monaisemmin (Oulasvirta & Paananen & Kiviaho & Sandsröm 2014, 253). Käytännössä kiristynyt sääntely aiheuttaa kunnissa tarkempaa riskienhallinnan järjestämisen ja toteuttamisen ohjeistusta, selkeämmin kirjattuja toteutusperiaatteita sekä aktiivista arviointia ja seurantaa. Ennen kuntalakiin tulleita määräyksiä suomalaisten kuntien riskienhallintaa on ohjattu lähinnä riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan raportoinnin osalta kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeella (Työ- ja elinkeinoministeriö 2009, 17–20).

Kohdeorganisaationa olevassa Helsingin kaupunkikonsernissa (myöhemmin Helsinki) riskienhallintaa toteutettiin järjestelmällisesti 2000-luvun alussa lähinnä vahinkoriskienhallinnan näkökulmasta. Toki rahoitus- ja talousriskit olivat myös fokuksessa, mutta niiden ei katsottu sinällään kuuluvan riskienhallinnan käsitteen alle. Tämä oli hyvin ajalle tyypillinen näkökulma riskienhallinnassa. Vuoden 2010 jälkeen näkökulma laajentui kaupunkitasolla kohti laajempaa riskienhallinnan näkemystä (katso luku 6.2). Vuonna 2011 hyväksytty Helsingin riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan yleisohje kuvaa kokonaisuutta Helsingissä laajemmin.

Riskienhallinnan kehittämistarpeita arvioitaessa organisaation riskienhallinnan nykytila toimii lähtökohtana (Ilmonen & Kallio & Koskinen & Rajamäki 2010, 93). Helsingissä ei ole ollut käytössä yhteistä mallia riskienhallinnan nykytilan ja kehittämistarpeiden arvioimiseksi (Ernst & Young 2009, 6-7). Tilintarkastajan suosituksen ja kaupungin omien pohdintojen johtopäätöksenä päätettiin kehittää yksinkertainen arviointityökalu, jonka avulla riskienhallinnan nykytilaa ja kehittämistarpeita voidaan arvioida Helsingin eri yksiköissä. Yhdenmukaisen kriteeristön avulla voidaan myös tehdä yksiköiden välistä vertailua.

## 1.2 Opinnäytetyöraportin rakenne

Tässä raportissa kuvataan aluksi kohdeorganisaatio ja sen toimintaympäristöstä johtuvat lähtökohdat, jotka vaikuttavat myös organisaation riskienhallinnan kehittämistarpeisiin. Seuraavaksi on selvitetty tutkimusongelmaa ja hyödynnettyjä tutkimusmenetelmiä. Luvussa viisi on esitetty opinnäytetyön teoreettinen viitekehys ja keskeisimmät käsitteet.

Luvussa kuusi on kuvattu riskienhallinnan järjestämistä ja toteuttamista kohdeorganisaatioissa. Luvussa seitsemän on kerrottu kehittämistehtävän toteuttamisen keskeisimmät vaiheet ja tämän seurauksena syntyneet tulokset.

Luvussa kahdeksan vastataan tutkimuskysymyksiin. Raportin lopussa esitetyissä johtopäätöksissä arvioidaan opinnäytetyön toteutumista ja pohditaan mahdollisia jatkotoimenpiteitä.

## **2 Kuvaus toimialasta ja kohdeorganisaatiosta**

Yleiseen talouskehitykseen liittyy paljon epävarmuutta. Suomen talous on supistunut jo useampana vuonna, eikä kehitystä ole näkyvissä tulevinakaan vuosina tämänhetkisten ennusteiden mukaan. Valtion vuoden 2016 talousarvioesityksen perustelujen mukaan Suomen julkinen talous on muuttunut pysyvästi alijäämäiseksi 2010-luvun aikana (Valtiovarainministeriö 2015). Myös kuntatalouden näkymät ovat melko synkät. Toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja etenkin talouden kehitykseen liittyvä epävarmuus aiheuttavat merkittäviä haasteita kuntien toiminnalle ja tuottavuudelle. Kunnat kantavat kuitenkin merkittävän vastuun kuntatalouden tasapainottamisessa. (Helsingin kaupunki 2015b, 7.)

### **2.1 Yleisen taloustilanteen vaikutukset Helsingille**

Yleisessä taloustilanteessa ilmenneiden lukuisten epävarmuuksien vuoksi talouden tulevien kehityskulkujen arvioiminen on erittäin vaikeaa. Tulevaan talouskasvuun, julkiseen velkaantumiseen ja rahoitusmarkkinoiden toimivuuteen liittyy suuria ja vaikeasti arvioitavia riskejä, jotka toteutuessaan heikentävät työllisyyttä, vähentävät verotuloja ja lisäävät julkisia menoja. Valtion kuntaosuusjärjestelmä ei riittävän hyvin huomioi suurkaupunki-ilmiöitä, ja osittain sen myötä Helsinki velkaantuu voimakkaasti, mikäli taloutta ei pysytä tasapainottamaan palveluita tehostamalla ja tarvittaessa karsimalla. (Tietokeskus 2012b.) Kaupungin lainakannan nopeasti edennyt kasvu ja jatkuva lainanotto muodostivat vuoden 2013 budjettia valmisteltaessa merkittävästi suuremman riskin kuin vuotta aiemmin (Helsingin kaupunki 2012c, 75).

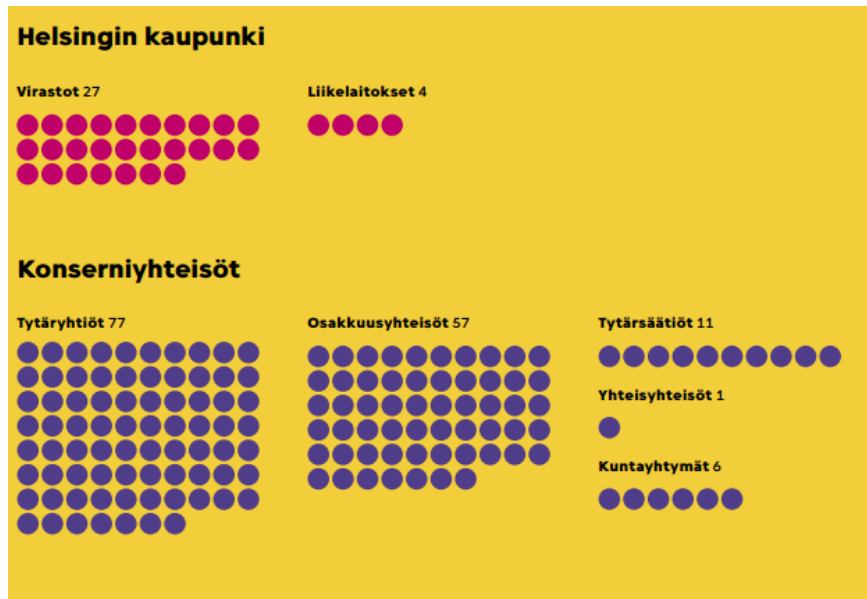


Kaupungin taloudellinen tasapaino on muuttunut merkittävästi Helsingin Energian ja Helsingin Satama yhtiöittämisen vuoksi. (Helsingin kaupunki 2015b, 8-9). Viime vuosina rahoitukselliseen tasapainoon vaikuttavia riskitekijöitä ovat olleet myös Helsingin Energian kehitysohjelman taloudelliset vaikutukset sekä maan hallituksen mahdolliset toimenpiteet kuntien ja Helsingin rahoitusasemaan liittyen. Kaupunkilaisten hyvinvoinnin tavoitteiden toteutumisen osalta riskeinä ovat edelleen väestöryhmien väliset terveyserot ja nuorten syrjäytyminen. (Helsingin kaupunki 2012c, 75.)

Helsingin vuoden 2016 talousarvion lähtökohtana on strategiaohjelman tavoite hillitä lainankasvua (Helsingin kaupunki 2015b, 9). Merkittävimpiä riskejä ovat edelleen yleiseen taloustilanteeseen liittyvä epävarmuus, toimintamenojen kasvu, lisääntyvät investointitarpeet ja lainakannan kasvu (Helsingin kaupunki 2014, 77). Edellä mainittujen tekijöiden vuoksi Helsingin on varmistuttava, että sen riskienhallinta on järjestetty asianmukaisesti ja sitä toteutetaan tehokkaasti koko organisaatiossa merkittävien riskien hallitsemiseksi.

## 2.2 Helsingin kaupunkikonserni

Helsingin kaupunkikonserni muodostuu emoyhteisöstä ja tytäryhteisöistä, joissa kaupungilla on määräysvalta. Vuoden 2014 lopussa Helsingin kaupunkikonserniin kuului 27 viirastoa, neljä liikelaitosta, 77 tytäryhteisöä, 11 tytäräätiötä (Helsingin kaupunki 2015a). Tämän lisäksi kaupunkikonserni on mukana muun muassa lukuisissa osakkuusyhteisöissä ja kuntayhtymissä. Kaupunkikonsernia johdetaan ja kehitetään kaupungin ja sen tytäryhteisöjen muodostamana kokonaisuutena ja kokonaistaloudellisesti. (Helsingin kaupunki 2012b).

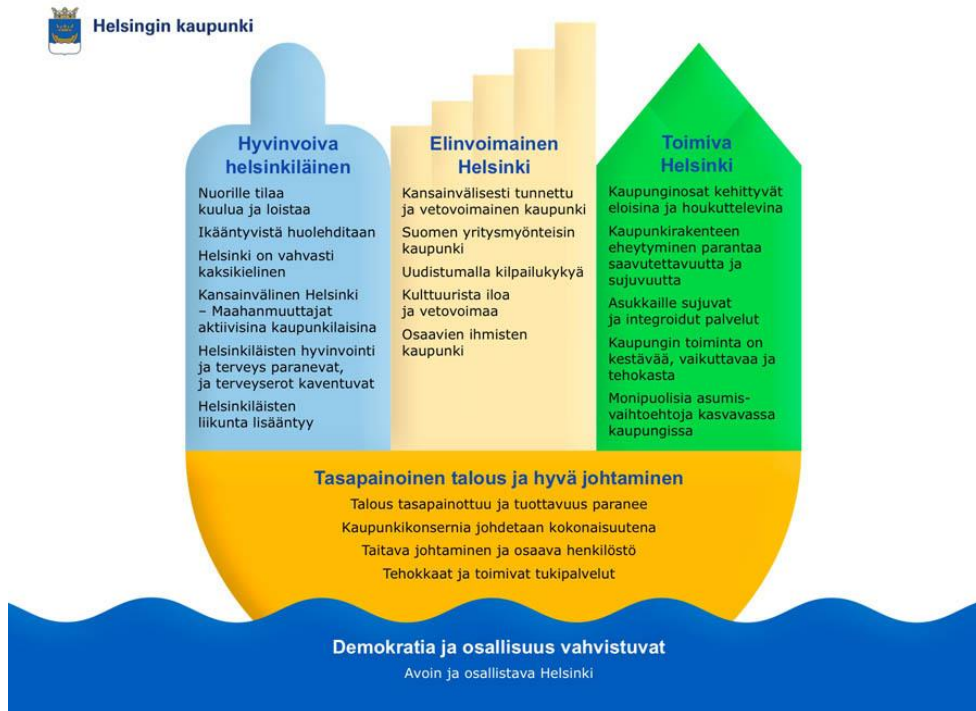


Kuvio 1. Helsingin kaupunkikonserni (Helsingin kaupunki 2015a)

Helsingin emokaupungin (virastot ja liikelaitokset) toimintamenot olivat vuonna 2014 yhteensä 4 565 miljoonaa euroa. Kaupungin henkilöstömäärä oli vuoden 2014 lopussa noin 40 350 henkilöä. Vuoden 2014 palkkasumma oli noin 1,424 miljardia euroa. (Helsingin kaupunki 2015b.)

### 2.3 Kaupungin strategiaohjelma

Helsingin strategiaohjelma vuosille 2013–2016 ohjaa virastojen, liikelaitosten ja tytäryhteisöjen toimintaa. Siinä on kuvattu tavoitteet, kehittämiskohteet ja toimenpiteet. Strategian perustana ovat demokratian ja osallistumisen vahvistuminen, joka nivoutuu kaikkiin strategian osa-alueisiin; hyvinvoiva helsinkiläinen, elinvoimainen Helsinki, toimiva Helsinki. Seuraavassa kuvassa (kuvio 2) on esitetty strategian pääkohdat.



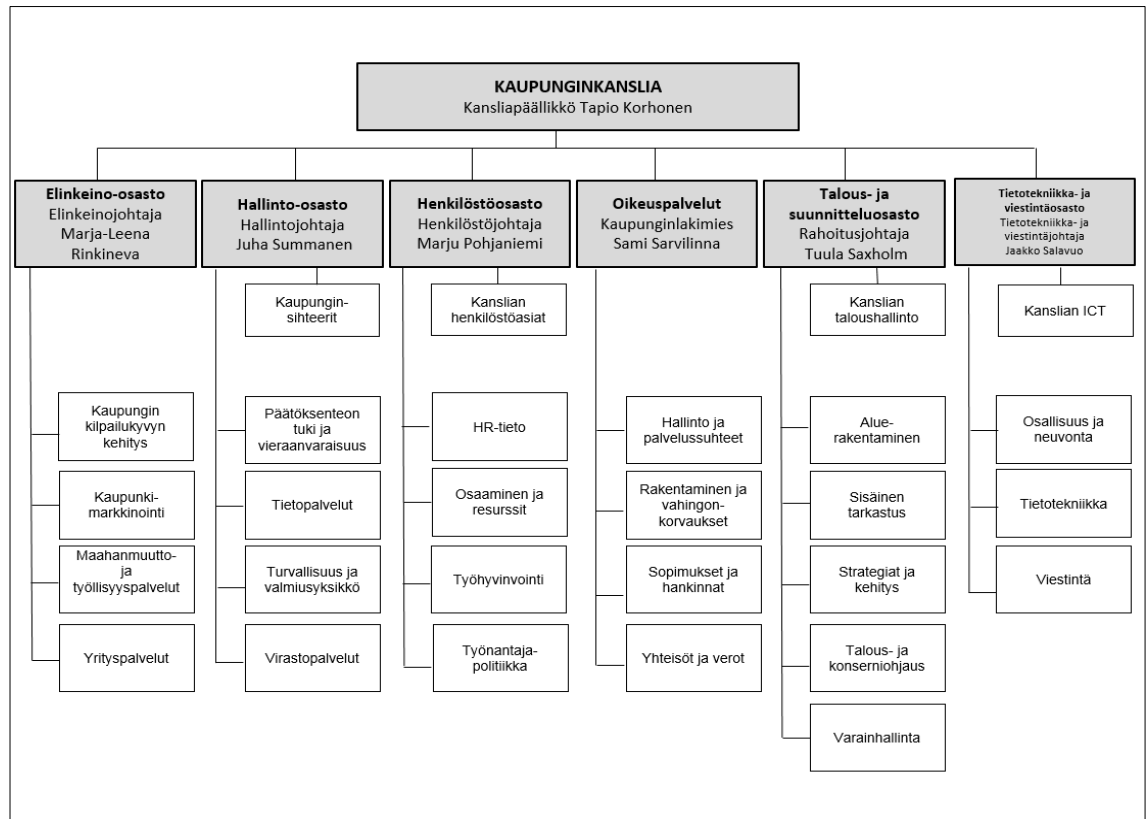
Kuvio 2. Helsingin strategiaohjelma (Helsingin kaupunki 2013C)

Strategiassa esitetyt tavoitteet ja toimenpiteet uhkaavien riskien arviointi on kaupungin riskienhallinnan kannalta hyvin keskeistä.

## 2.4 Helsingin kaupunginkanslia

Helsingin kaupunginkanslia (myöhemmin kaupunginkanslia) aloitti toimintansa vuoden 2014 alussa, kun aiemmat hallintokeskus, henkilöstökeskus sekä talous- ja suunnittelukeskus yhdistyivät. Kaupunginkanslia toimii kaupunginhallituksen alaisena virastona kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajiston yleisenä suunnittelu-, valmistelu- ja toimeenpanoelimenä hyväksytyjen tavoitteiden mukaisesti. Kaupunginkanslian tehtävät on määritelty johto- ja toimintasäännössä sekä toimintasuunnitelmissa. Lisäksi viraston toimintaan liittyviä tavoitteita on määritelty strategiaohjelmassa ja talousarviossa.

Kaupunginkanslia koostuu kuudesta osastosta (Kaupunginkanslian johtosääntö 2013). Seuraavassa kuvassa (kuvio 3) on esitetty kaupunginkanslian organisatorinen rakenne.



Kuvio 3. Kaupunginkanslian organisaatorakenne

Elinkeino-osasto huolehtii elinkeinopolitiikan kehittämistehtävistä, kaupungin elinkeinomarkkinoinnista, yritysneuvonnasta sekä matkailu- ja kongressiasioista. Osasto johtaa kaupungin työllisyysasioiden hoitoa ja tuottaa työllistämistä tukevia palveluita helsinkiläisille. Osasto valvoo kaupungin kokonaisuutena maahanmuuttoasioissa, huolehtii työperäisen maahanmuuton strategisesta suunnittelusta ja seuraa kaupungin maahanmuuttopolitiikan toteutumista. Osasto huolehtii myös kaupungin kansainvälisen toiminnan järjestämisestä ja koordinoimisesta sekä kansainvälisestä kaupunkipolitiikasta. (Kaupunginkanslian toimintasääntö 2014.)

Hallinto-osasto huolehtii kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajiston päätöksenteon valmistelusta ja täytäntöönpanosta osaltaan, kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen toiminnan käytännön järjestelyistä, kirjaamotoiminnasta, yleisistä hallintopalveluista ja keskitetyistä tukipalveluista sekä kaupungin yleisestä turvallisuus- ja valmiusasioiden koordinoimisesta ja edistämisestä (Kaupunginkanslian toimintasääntö 2014).

Henkilöstöosaston keskeisimpinä tehtävinä on huolehtia kaupungin henkilöstöpolitiikan valmistelusta, keskitetystä työnantajatoiminnasta, yhteistoimintajärjestelmien kehittämisestä, kaupungin työnantajakuvasta ja henkilöstötiedottamisesta. Lisäksi osasto huolehtii kaupungin henkilöstön saatavuuden ja liikkuvuuden edistämisestä sekä koordinoi kaupungin henkilöstöhankintaa ja vastaa kaupungin uudelleensijoitustoiminnasta sekä henkilöstöasioiden neuvonnasta sekä viraston henkilöstöasioista. (Kaupunginkanslian toimintasääntö 2014.)

Oikeuspalvelut huolehtii oikeudellisesta edunvalvonnasta ja asiantuntijapalveluiden tuottamisesta muun muassa sopimuksiin ja hankintoihin, hallintoon ja palvelussuhteisiin, rakentamiseen ja vahingonkorvauksiin sekä yhteisöihin ja verotukseen liittyvissä asioissa (Kaupunginkanslian toimintasääntö 2014).

Talous- ja suunnitteluosasto huolehtii kaupungin talouden ja toiminnan suunnittelusta, kaupungin strategian valmistelusta ja hallinnon yleisestä kehittämisestä sekä konserniohjaukseen, rahoitukseen, riskienhallintaan ja harmaan talouden torjuntaan liittyvistä tehtävistä. Lisäksi osasto avustaa kaupunginjohtajistoa aluerakentamisprojektien ohjauksessa ja asuntopolitiikan koordinoimisessa sekä arvioi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa. Osasto huolehtii viraston talousasioista. (Kaupunginkanslian toimintasääntö 2014.)

Tietotekniikka- ja viestintäosasto huolehtii tieto- ja viestintäteknologioiden hyödyntämisen ohjauksesta ja tietohallinnon yhteentoimivuuden kehittämisestä kaupunginhallinnossa sekä keskushallinnon tietotekniikasta. Lisäksi osasto huolehtii keskushallinnon viestinnästä ja kaupungin viestintätoimintojen koordinoinnista, yleis- ja maahanmuutto-neuvonnasta, kaupungin vuorovaikutuksen ja osallisuuden kehittämisestä sekä niiden koordinoinnista (Kaupunginkanslian toimintasääntö 2014).

## 2.5 Kaupunginkanslian rooli riskienhallinnassa

Kaupunginkanslian tehtäviin kuuluu riskienhallinnan kaupunkitasoinen ohjaus. Kaupunginkanslia huolehtii myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan koordinaatioryhmän toiminnasta, ja yhdessä tämän kanssa se ohjaa ja tukee virastoja, liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisessä ja antaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamista koskevia täydentäviä ohjeita. Lisäksi kaupunginkanslia avustaa kaupunkikonsernin johtoa kokoamalla ja arvioimalla kaupunkikonsernin

merkittävimpiä riskejä sekä niiden hallintakeinoja. (Kaupunginkanslian johtosääntö 2013.)

Opinnäytetyön tekijä työskentelee riskienhallinnan asiantuntijana kaupunginkansliassa, vastaten muun muassa kaupunkikonsernin riskienhallinnan kehittämisestä ja vakuutus-ten hallinnasta. Lisäksi henkilö toimii kaupunkikonsernin riskienhallintaa tukevan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan koordinaatioryhmän sihteerinä. Henkilö työskentelee talous- ja suunnitteluosaston strategiat ja kehitys -yksikössä.

### **3 Tutkimusongelma ja työn keskeisimmät tavoitteet**

Opinnäytetyönä tehtävä toimintatutkimus kytkeytyy Helsingin riskienhallinnan ohjaus- ja seurantaprosessin kehittämiseen, jolla pyritään varmistumaan, että Helsingin riskienhallinta on riittävän järjestelmällistä ja kattavaa organisaation jokaisella tasolla ja kaikissa toiminnoissa. Kehittämishankkeen ensimmäisessä vaiheessa valmisteltiin riskienhallinnan arviointimalli, jota hyödynnettiin opinnäytetyön myöhemmin kaupunginkanslian riskienhallinnan kehittämisessä. Samalla saatiin kokemuksia arviointimallin soveltuvuudesta yksiköiden riskienhallinnan nykytilan arviointiin ja kehittämistarpeiden tunnistamiseen.

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää onko Helsingin kaupunkikonsernin riskienhallinta riittävän järjestelmällistä ja luotettavaa. Riskienhallinnan nykytilan ja kehittämistarpeiden arvioimiseksi ei Helsingin kaupungilla ole käytössä yhteistä arviointimallia (Ernst & Young 2009, 6–7). Tilintarkastajan suosituksen ja kaupungin omien pohdintojen johtopäätöksenä päätettiin kehittää yksinkertainen arviointimalli, jonka avulla riskienhallinnan nykytilaa ja kehittämistarpeita voidaan arvioida Helsingin eri yksiköissä. Kaupunkikonsernin riskienhallintaan liittyviä menettelytapoja on kuvattu luvussa 6.

Tutkimusongelman täsmennyttyä määriteltiin kehittämishankkeen tavoitteet ja tutkimuskysymykset. Tämän toimintatutkimuksen tavoitteena oli löytää ratkaisut seuraaviin kysymyksiin:

- onko eri yksiköiden riskienhallinnan nykytason ja kehittämistarpeiden arvioinnin tueksi mahdollista kehittää yhteinen arviointimalli
- voiko arviointimallin avulla jäsentää riskienhallinnan kokonaisuutta nykyistä paremmin

- mitä kehittämistarpeita kaupunginkanslian riskienhallinnassa on arviointimallin perusteella

Edellä esitettyjen tutkimuskysymysten tarkoituksena oli ohjata tätä toimintatutkimusta ja auttaa löytämään keskeisimmät ratkaisut, sekä arviointimallin, että kaupunginkanslian riskienhallinnan kehittämiseksi. Seuraavassa luvussa olen kuvannut menetelmiä, joiden avulla tutkimus toteutettiin.

## 4 Tutkimusmenetelmät ja aineiston keruu

Tämä opinnäytetyö on toteutettu laadullisena toimintatutkimuksena, jossa pyrittiin toiminnan ja havainnoinnin avulla ymmärtämään mahdollinen ongelma ja hakemaan siihen toimivaa ratkaisua. Kanasen (2012, 37–40) mukaan toimintatutkimukseen sisältyvät vaihteita ovat toiminnan suunnittelu ja tavoitteiden asettaminen, toiminta eli muutos, arviointi ja seuranta. Toimintatutkimus on syklistä kehittämistoimintaa, jossa kohdeorganisaatio osallistetaan kehittämistyöhön ja tutkija pyrkii ”saastuttamaan” kohteensa. (Koskenoja 2012). Tällä tarkoitetaan sitä, että tutkija ei tarkastele ilmiötä pelkästään ulkopuolelta. Toimintatutkimuksessa on kyse muutoksesta, johon tutkija itse on voimakkaasti vaikuttamassa (Kuula 2006). Kohdeorganisaation riskienhallinnan kehittämiseen toimintatutkimus sopi mainiosti, koska sitä hyödyntäen voitiin nykytilan analyysin ja vaikutusten arvioinnin lisäksi toteuttaa myös riskienhallinnan ohjeiden toimeenpanoa ja implementointia. Toimintatutkimuksessa on pystyttävä arvioimaan toteutettujen kehittämistoimenpiteiden vaikutusta ja muutosta aiempaan tilanteeseen (Metropolia Ammattikorkeakoulu 2011). Vaikka prosessi itsessään edistää muutosta, vaikutuksia pyritään todentamaan muutosta mittaamalla.

### 4.1 Hyödynnetyt tutkimusmenetelmät

Tässä opinnäytetyössä hyödynnettiin pääasiassa laadullisia tutkimusmenetelmiä. Muutoksen vaikutusten arvioinnissa hyödynnettiin kriteeristöä, josta on saatavilla myös numeerisia arviointituloksia. Tulkitsen tehdyt arvioinnit kuitenkin laadullisiksi työmenetelmiksi. Laadullista ja määrällistä tutkimusta käsittelevässä kirjallisuudessa onkin esitetty, ettei selkeää rajan vetoa näiden välille ole tarpeen esittää. Laadullisessa tutkimuksessa keskeisintä ovat merkitykset ja ilmiöiden ymmärtäminen. (Puusniekka ja Saaranen-

Kauppinen 2006.) Määrällisessä tutkimuksessa puolestaan keskitytään selvittämään tiettyjen teorioiden ja hypoteesien avulla jotakin tiettyä ilmiötä. Käytettävät tutkimusmenetelmät tulee soveltua määrälliseen mittaamiseen ja sen vuoksi tutkimuksissa käytetäänkin usein tilastollisia malleja. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 131.) Tässä opinnäytetyön tavoitteena ei ollut tarkastella aineistoa tilastollisesta näkökulmasta, vaan hakea ratkaisua tunnistettuun ongelmaan. Tämän vuoksi määrällisiä menetelmiä ei tutkimuksessa varsinaisesti hyödynnetty.

Tutkimusongelman määrittämisessä hyödynnettiin laadullista aineiston analyysiä. Tutkimusongelman kartoituksessa pyrittiin muodostamaan kokonaiskuva siitä, miten kaupungin eri yksiköissä riskienhallinnan tilaa tai tasoa oli kuvattu ja mitä menetelmiä arvioinnissa oli käytetty. Kartoitusvaiheessa hyödynnetty aineisto oli kuvailevaa ja tutkinnanvaraista, ja pelkästään määrälliseen menetelmään perustuva analysointi ei olisi tuottanut syvällistä tietoa kaupunkikonsernin riskienhallinnan nykytilasta ja mahdollisesta ongelmasta. Tavoitteena oli hakea vastauksia kysymykseen miten jokin asia ilmenee, eikä kuinka paljon tai kuinka laajasti jokin tietty ilmiö organisaatiossa esiintyy.

Aineiston analysoinnissa ei menty kovin yksityiskohtaiseen luokitteluun tai tulkintaan, vaan tarkoituksena on saada viitteitä yhteisen arviointimallin tarpeesta. Koska riskienhallinnan teoria ei määrittele yksiselitteisesti riskienhallinnan nykytilan tai kypsyyden käsitettä, oli aineistoa tulkittava melko avoimesti ja pyrittävä määrittelemään ilmiötä yleisesti. Analysoitavana aineistona oli Helsingin riskienhallintaraportti (Helsingin kaupunki 2013b). Kyseisessä raportissa on esitetty kaikkien Helsingin virastojen ja liikelaitosten sekä keskeisimpien tytäryhteisöjen tilinpäätöksen yhteydessä antamansa arviot merkittävimmistä riskeistään ja riskienhallinnan tilastaan.

Laadullisen analyysin avulla aineistoa voidaan tiivistää ja tulkita (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Sisällönanalyysillä pyritään saamaan tutkittavasta ilmiöstä kokonaiskuva tiivistetyssä muodossa (Tuomi & Sarajärvi, 104–105). Sisällönanalyysillä on mahdollista tuottaa myös määrällisiä tuloksia kvantifioimalla luokiteltuja ilmiöitä (Tuomi & Sarajärvi, 117). Muita mahdollisia laadullisia menetelmiä tutkimusongelman kartoitusvaiheessa olisivat olleet muun muassa haastattelut tai kyselyt. Koska tutkimusongelman määrittely oli tehtävissä olemassa olevaa aineistoa tutkimalla, ei haastatteluja tai kyselyjä nähty tarpeelliseksi kartoitusvaiheessa. Aineiston analysointi vahvisti perusteluita ris-



kienhallinnan arviointimallille tarpeellisuudelle. Tämän vuoksi kehittämistehtävän ensimmäisessä vaiheessa päädyttiin kehittämään arviointimalli, jonka avulla voidaan arvioida riskienhallinnan tilaa tai tasoa.

Kehittämistehtävän toisessa vaiheessa kaupunginkanslian riskienhallinnan nykytilan ja kehittämistoimenpiteiden vaikutusten arvioinnit toteutettiin yksilö- ja ryhmähaastattelujen avulla, joten nykytilan arviointi ja vaikutusten arviointi voidaan tulkita laadulliseksi tutkimusmenetelmäksi. Haastattelujen tukena käytettiin arviointimallia. Haastattelut koetaan yleisesti joustavana tapana tuottaa tietoa (Tuomi & Sarajärvi, 74). Haastattelu on luonnollinen tapa selvittää tutkimuksen kohteena olevia asioita keskustelemalla (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Opinnäytetyön kartoitusvaiheen ja kehittämistehtävän toteutustavan suunnittelun perusteella oli oletettavissa, että haastateltavilla on varsin erilaisia näkemyksiä riskienhallinnasta. Tämän vuoksi haastattelua ei haluttu sitoa liian tiukkaan muotoon, vaikka keskustelun teemaa ohjasivatkin riskienhallinnan arviointimallin osa-alueet. Tässä toimintatutkimuksessa haastattelu toimii myös oppimistilanteena. Avoimessa haastattelussa haastattelijan tehtävänä on kuljettaa haastateltavaa/ia kohti selvitettäviä asioita ja pyrkiä tätä kautta saamaan vastauksia (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Haastattelija ei kuitenkaan tarjoile valmiita vastauksia, vaan tukee haastateltavaa/ia ilmiöiden ymmärtämisessä (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tässä kehittämistehtävässä haastattelu on perusteltu menetelmä, koska nykytilan kartoituksessa haluttiin johdon näkemys osittain vieraaseen ja vaikeitakin käsitteitä sisältään aiheeseen. Myöhemmin toteutettu kehittämistoimenpiteiden vaikutusten arviointi suoritettiin myös samalla haastattelumenetelmällä. Tällä haluttiin varmistaa, että myös toisella arviointikerralla kaikilla arviointiin osallistuvilla olisi mahdollisuus kerrata ensimmäisen arvioinnin lähtökohtia.

Osastojen johdolla oli mahdollisuus kutsua arvioinnin tueksi myös asiantuntijoita. Tällöin haastattelut toteutettiin osastoittain ryhmähaastatteluina. Ryhmähaastattelussa haastattelijan tarkoituksena on pyrkiä saamaan haastateltavat keskustelemaan tarkastelun kohteena olevasta ilmiöstä. Ryhmähaastattelussa on tärkeää, että kaikki haastateltavat pääsevät ilmaisemaan näkemyksensä ja ruokkivat toisia ajattelemaan asiaa ehkä laajemminkin. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.)

Menetelmänä avoin haastattelu on haastava, koska se vaatii etenkin haastattelijalta laajaa ymmärrystä selvityksen kohteena olevasta ilmiöstä. Lisäksi haastattelijan vuorovaiikutustaidot vaikuttavat merkittävästi siihen, kuinka hyvin haastattelulle asetetut tavoitteet

täytyvät. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.) Haastattelujen käytännön toteuttamista tässä tutkimuksessa on selvitetty laajemmin luvussa 7.2.1.

#### 4.2 Tutkimuksen validiteetti, reliabiliteetti ja verifiointi

Reliabiliteetti ja validiteetti arvioivat opinnäytetyön laatua ja luotettavuutta. Opinnäytetyön tekijän tehtävänä on perustella työn tulokset, tehdyt johtopäätökset ja niiden luotettavuus. (Kananen 2014, 146.) Opinnäytetyön tekijä on vastuussa tekemästä työstään ja siitä, että se noudattaa hyviä tieteellisiä käytäntöjä. Nämä korostavat muun muassa rehellisyyttä, huolellisuutta ja tarkkuutta tutkimuksen eri vaiheissa. Raportointi tulee olla sellaista, että lukija saa sen perusteella kokonaiskuvan siitä mitä on tutkittu ja millä tavoilla tuloksiin on päästy. (Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 6-8.) Dokumentoinnin tulee olla luotettavaa ja ”audit trail” tulee olla vahva alusta loppuun. Kehittämishankkeen toteutusta käsittelevässä luvussa seitsemän on selvitetty tarkemmin tutkimusmenetelmien hyödyntämistä käytännössä.

Reliabiliteetilla tarkoitetaan mittausten pysyvyyttä eli toistettavuutta. Mikäli tutkimus toistettaisiin, siitä saataisi samat tulokset kuin aiemminkin. Käytetyt mittarit tuottavat samat tulokset eri mittauskerroilla ja saadut tulokset eivät johdu sattumasta. (Kananen 2009, 87.) Tämän tyyppisessä kehittämistehtävässä toistettavuus harvoin toteutuu samanlaisissa olosuhteissa. Kaupunginkansliassa toteutetun kehittämishankkeen keskeisimmät tulokset on mitattavissa arviointimallin avulla. Tämän opinnäytetyön kehittämistehtävässä kehittymistä tapahtui koko prosessin ajan. On oletettavaa, että jos riskienhallinnan tason mittaus toistettaisiin vuoden kuluttua, mitattavat asiat voisivat olla tutumpia ja ymmärrys niistä olisi voinut kehittyä. Tämä voisi antaa paremman mittaustuloksen, vaikka kehittymistä ei sinällään olisi tapahtunut. Toisaalta samaa arviotikriteeristöä voidaan käyttää myöhemmissä mittauksissa. Sen avulla voidaan edelleen tarkastella riskienhallinnan kehittymistasoa.

Tutkimuksen tavoitteita ja niihin kohdistuvia riskejä peilattiin muun muassa Metropolia Ammattikorkeakoulun opinnäytetyön arviointikriteihin (2012). Kriteeristön avulla sai kuvan suurimmista ja yleisimmistä kompastuskivistä sekä kriittisimmistä menestystekijöistä. Tälle kehittämishankkeelle oli vahva työnantajan tuki. Kehittämishanke oli mukana yksikön toimintasuunnitelmassa, ja sen avulla varmistettiin kehittämishankkeen tavoitteeseen pääseminen ja riittävät resurssit.

## 5 Käsitteet ja teoreettinen viitekehys

Opinnäytetyön viitekehys koostuu riskienhallintaa, sisäisen valvontaa sekä hyvää johtamista ja hallintotapaa määrittelevistä teorioista. Keskeisimpänä tietoperustana toimivat riskienhallinnan kansainväliset standardit. Seuraavissa luvuissa edetään aiheeseen liittyvien käsitteiden kautta syvemmälle lähdeaineistoon.

### 5.1 Riskit

Jokaisen organisaation toimintaan liittyy jonkinlaisia riskejä tai epävarmuustekijöitä, jotka voivat uhata organisaation tavoitteita (ISO 2009, 6). Riskillä tarkoitetaan sitä epävarmuutta, joka voi vaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen (SFS-ISO 2011, 12). *COSO Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004* eli lyhyemmin COSO ERM -viitekehyksen (2004, 4) mukaan organisaation tavoitteita uhkaavilla tapahtumilla tai tekijöillä on sekä negatiivisia, että positiivisia vaikutuksia. Riski ei siis ole pelkästään haitallinen tapahtuma vaan se voi sisältää mahdollisuuksia.

Kaplan & Mikes (2012) ryhmittelee riskit ennalta ehkäistäviin, strategiaan ja ulkoisiin riskeihin. Kyseisessä mallissa kutakin riskiluokkaa tai -lajia käsitellään eri tavoin ja niihin voidaan vaikuttaa erilaisin menetelmin. Riskin suuruuteen vaikuttavat sen todennäköisyys ja vaikutukset (Finanssivalvonta 2004, s. 14). Näiden perusteella riskejä voidaan arvioida ja priorisoida.

### 5.2 Riskienhallinta ja sisäinen valvonta

Riskienhallinta on eri asia kuin riskien hallinta (vrt. *englanninkieliset termit risk management ja managing risk*). Yksittäisten riskien hallinnan sijaan riskienhallinnassa on kyse kaikista niistä ennakoivista ja järjestelmällisistä menettelyistä ja toimintatavoista, joilla riskejä pyritään hallitsemaan. (ISO 2009, 6-7.) Organisaatioiden riskienhallinnassa voidaan tunnistaa kehitysvaiheita, jossa vahinkokeskeisestä riskienhallinnasta kehitytään aina johtamiseen integroituneeseen riskienhallintaan. Jokainen organisaatio joutuu miettimään riskienhallintaa omista lähtökohdistaan. (Ilmonen & Kallio & Koskinen & Rajamäki 2010, 51–52).

Sisäinen valvonta (*Internal Control*) tarkoittaa organisaation sisäisiä ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä ja toimintatapoja, joiden avulla merkittävä osa käytännön riskienhallintatoimista toteutetaan. Sen avulla varmistetaan toiminnan tuloksellisuutta, tehokkuutta ja jatkuvuutta, raportoinnin ja tiedon luotettavuutta, resurssien ja omaisuuden turvaamista sekä lainsäädännön ja ohjeiden noudattamista. (Helsingin kaupunki 2011,5.) COSO IC (2013, 1) määrittelee sisäisen valvonnan hallituksen, johdon ja henkilöstön yhteiseksi prosessiksi, jota toteutetaan toimintaan, raportointiin ja vaatimustenmukaisuuteen liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi.

### 5.3 Hyvä johtamis- ja hallintotapa

Hyvällä johtamis- ja hallintotavalla (*corporate governance*) tarkoitetaan organisaation hallinnointi- ja ohjaamisjärjestelmää, joka määrittelee organisaation roolit, velvollisuudet ja kontrollit (Kuntaliitto 2009, 12). Suomen listayhtiöitä koskeva hallinnointikoodin mukaan sisäinen valvonta ja riskienhallinta ovat osa hyvää johtamis- ja hallintotapaa (Arvo-paperimarkkinayhdistys 2015, 42).

Helsingissä hyvällä johtamis- ja hallintotavalla tarkoitetaan toiminnan ja talouden ohjauksen tilivelvollisuus- ja vastuujärjestelmää, joka edistää hallinnon ja palvelutuotannon luotettavuutta ja tehokkuutta. Järjestelmän perustana ovat lainsäädäntö, johtosäännöt, kaupungin arvot, eettiset periaatteet, asiakkaiden ja asukkaiden tarpeet sekä toiminnan tuloksellisuus. (Helsingin kaupunki 2011, 4.)

### 5.4 Riskienhallinnan kehittäminen

Tässä luvussa kuvataan riskienhallinnan järjestämistä ja toteuttamista eri teorioiden, standardien ja viitekehysten avulla. Keskeisimpinä ovat sellaiset lähteet, joihin Helsingin riskienhallinnan järjestäminen ja toteuttaminen pohjautuvat tai joilla on selkeitä yhtäläisyyksiä kaupungin riskienhallinnan järjestämiseen ja toteuttamiseen. Teorioita on tarkasteltu pääosin riskienhallinnan kehittämisen näkökulmasta.

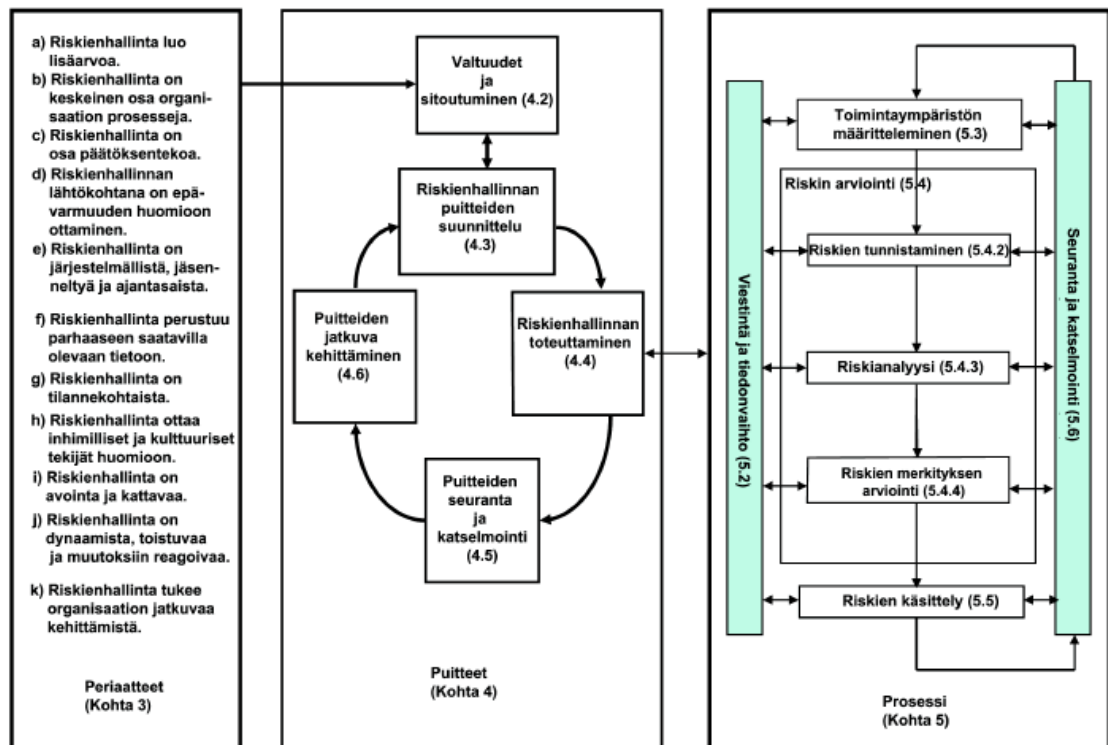
Organisaatiot ovat harvoin täysin samanlaisia, jonka vuoksi kukin organisaatio joutuu toteuttamaan riskienhallintaansa omista lähtökohdistaan. Organisaation omien intressien lisäksi riskienhallinnan järjestämiseen ja toteuttamiseen sekä kehittämistarpeisiin vaikuttavat ulkoiset vaatimukset. (Ilmonen & Kallio & Koskinen & Rajamäki 2010, 21.)

Riskienhallinnan teorioiden lisäksi tässä opinnäytteessä hyödynnettiin niitä prosessi- ja laatujohtamisen malleja, joihin sisältyy jokin yksinkertainen kypsyyss- tai arviointimalli. Useampaa teoria hyödynnettäessä voidaan puhua teoriatriangulaatiosta (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006).

Helsingin kaupungin eri yksiköt hyödyntävät toiminnassaan laatujärjestelmiä ja standardeja, joiden avulla varmistetaan toiminnan jatkuvuutta ja laatua. Laajimmin organisaatiossa on levinnyt laatujohtamisen EFQM-pohjainen itsearviointimalli. EFQM Excellence -mallin avulla yksiköt voivat arvioida toimintaansa ja parantaa suoriutuskyykyään (EFQM 2010, 2–6). Yleiset riskienhallinnan kehittämismallit pohjautuvat pääosin Edwards Demingin kehittämään johtamisen PDCA-malliin (*plan, do, check, act*), jonka on tarkoitus systemaattisesti parantaa toimintaa eri vaiheiden kautta (Lecklin & Laine 2009, 32–33). Prosessien kehittämisen kyvykkyyksille on sovellettu myös aiemmin riskienhallintaan (Hillson 1997). Neliportainen riskienhallinnan kypsyyssmalli perustuu CMMI-kyvykkyyssmalliin (Risk Management and Development Program Collaboration 2002). Myös kaupalliset toimijat ovat kehittäneet erilaisia kypsyyksille ja palveluita kypsyyden arviointiin (Laakso 2010, 22; Zolkos 2012, 10). Riskienhallinnassa kypsyyksitasolla (*risk management maturity ja risk maturity index*) tai riskienhallinnan tilalla (*risk management level*) pyritään määrittelemään riskienhallinnan kokonaisvaltaisuutta, kehittyneisyyttä ja kyvykkyyttä.

#### 5.4.1 SFS-ISO 31000 -standardi

SFS-ISO 31000 Riskienhallinta - Periaatteet ja ohjeet -standardi on kansainvälisen ISO 31000:2009 Risk management - Principles and guidelines -standardin suomenkielinen käännös. Vaikka standardi on vain viisi vuotta vanha, se on hyvin laajalti maailmalla käytetty riskienhallinnan viitekehys. Se poikkeaa monista ISO -standardeista siinä, ettei se ole sertifioitava standardi. Seuraavassa kuvassa (kuvio 4) on esitetty riskienhallinnan periaatteiden, puitteiden ja riskienhallintaprosessin välisiä suhteita riskienhallinta ISO 31000 mukaan.



Kuvio 4. Riskienhallinnan kokonaisuus (SFS-ISO 31000, 10.)

Standardin viitekehys sisältää riskienhallinnan suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan sekä jatkuvan kehittämisen periaatteet. (SFS-ISO 31000, 12.) Riskienhallinnan järjestämisestä käytetään suomenkielisessä SFS-ISO 31000 -standardissa termiä riskienhallinnan puitteet. Käännöksenä se on hieman kömpelö ja toimivampi voisi hyvin olla termi viitekehys (framework).

Riskienhallinnan lähtökohtana on, että riskienhallintaan liittyvät tavoitteet, vastuut ja velvoitteet on määritelty. SFS-ISO 31000 -standardia voidaan hyödyntää kaikenlaisissa organisaatioissa, eikä se rajoitu vain tiettyyn sektoriin tai toimialaan. (SFS-ISO 31000, 12.) Riskienhallinnan onnistuminen perustuu johtamisrakenteisiin ja riskienhallinnan kytkeytymisestä niihin (SFS-ISO 31000,26). Riskienhallinnan perusteena on riskienhallintapolitiikka, joka kattaa tyypillisesti seuraavia tekijöitä (SFS-ISO 31000, 28–30):

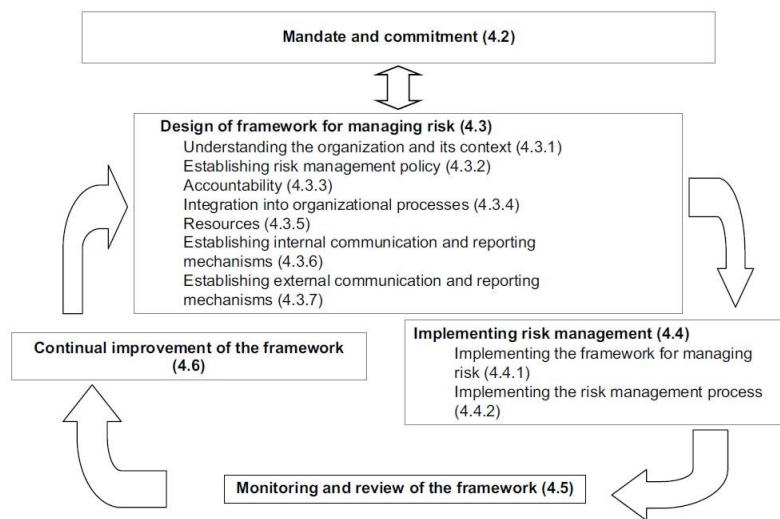
- organisaation riskienhallinnan perusteet
- organisaation tavoitteiden ja toimintaperiaatteiden ja riskienhallintapolitiikan väliset yhteydet
- riskienhallintaan liittyvät vastuut ja velvollisuudet

- eturistiriitojen käsittelytapa
- sitoutuminen tarvittavien resurssien varaamiseen riskienhallinnasta vastaavien tahojen käyttöön
- riskienhallinnan tason mittaus- ja raportointikeinot
- sitoutuminen riskienhallintapolitiikan ja puitteiden katselmointiin ja kehittämiseen sekä säännöllisin väliajoin että reaktiona tapahtumiin tai olosuhteiden muuttumiseen.

SFS-ISO 31000 -standardin (2013) mukaan riskienhallinnan vaikuttavuuden ja organisaation suorituskyvyn jatkuvan tukemisen toteutumiseksi olisi:

- mitattava riskienhallinnan tasoa ja verrattava sitä indikaattoreihin, joiden soveltuvuutta katselmoidaan säännöllisin väliajoin
- mitattava säännöllisesti riskienhallintasuunnitelman toteutumista ja mahdollisia poikkeamia siitä
- katselmoitava säännöllisesti, ovatko riskienhallinnan puitteet, riskienhallintapolitiikka ja -suunnitelma edelleen asianmukaisia, kun otetaan huomioon organisaation ulkoinen ja sisäinen toimintaympäristö
- raportoitava riskeistä, riskienhallintasuunnitelman edistymisestä ja siitä, kuinka hyvin riskienhallintapolitiikkaa noudatetaan
- katselmoitava riskienhallinnan puitteiden vaikuttavuutta.

SFS-ISO 31000 -standardissa (2013, 32–34) kuvataan siis useita tekijöitä, jotka tulee huomioida riskienhallinnan kehittämisessä. Riskienhallinnan tason mittaus tulee olla keskeinen osa ja muuta suorituskyvyn arviointia. Standardi ei kuitenkaan määrittele yksiselitteisesti mitä riskienhallinnan tasolla tai indikaattoreilla tarkoitetaan, eikä se aseta niille yksityiskohtaisia vaatimuksia. (SFS-ISO 31000, 48.)



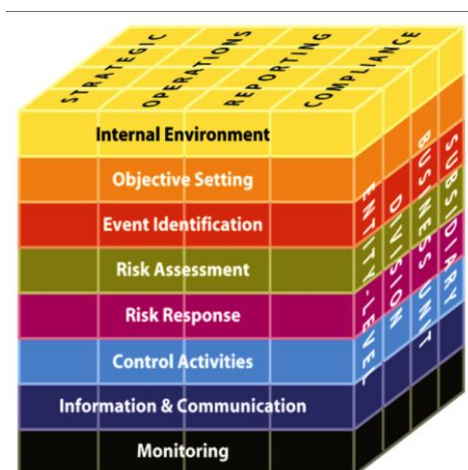
Kuvio 5. Riskienhallinnan kehittäminen ISO 31000 mukaan (2009, 9)

Tämän opinnäytetyön kehittämistehtävässä keskitytään riskienhallinnan kehittämiseen. Edellä esitetyssä kuvassa (kuvio 5) riskienhallinnan tason arviointi on osittain mukana koko prosessissa, mutta selkeää määrittelyä tai vaatimuksia tason mittaamiseen ei viitekehyksessä aseteta.

#### 5.4.2 COSO ERM

COSO ERM (*COSO Enterprise Risk Management – Integrated Framework*) määritellään sisäistä valvontaa laajemmaksi kokonaisuudeksi. Se sisältää myös strategisia tavoitteiden asettamista koskevan riskienhallinnan näkökulman. (COSO IC 2013, 181.) Suomeksessa COSO ERM -viitekehysten synonyymina käytetään usein kokonaisvaltaista riskienhallintaa. Kuviossa 6 on esitetty kyseisen viitekehysten yleiskuva.





Kuvio 6. COSO ERM -viitekehys (COSO Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 7)

Edellä esitetyssä kuvassa olevan kuution yläpinnalla on johdon määrittämät organisaation tavoitteet, ja ne jakautuvat neljään luokkaan seuraavasti (COSO Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 5-6):

- *Strategiset – korkean tason tavoitteet, jotka ovat organisaation toiminta-ajatuksen mukaisia ja sitä tukevia*
- *Toiminnalliset – organisaation voimavarojen tehokas ja taloudellinen käyttö*
- *Raportointia koskevat – raportoinnin luotettavuus*
- *Vaatimustenmukaisuutta koskevat – sovellettavien lakien ja määräysten noudattaminen*

Riskejä peilataan siis edellä mainittuja tavoitteita vastaan eri näkökulmista. COSO ERM:issä riskienhallinnan osa-alueet jakautuvat seuraavasti:

- *Sisäinen valvontaympäristö – Sisäinen ympäristö käsittää organisaation ilmapiirin ja henkilökunta tarkastelee ja käsittelee riskejä sen pohjalta. Henkilökunnan toimintaan vaikuttavat organisaation riskienhallintafilosofia, riskintotalukkuus, 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 (COSO Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004, 22–23).*

Edellä esitetyt osa-alueet linkittyvät vahvasti toisiinsa ja niitä tulee toteuttaa ja arvioida organisaation kaikilla tasoilla. COSO ERM -viitekehyksen toteuttaminen organisaatiossa on pitkälinen prosessi. Sen käyttöönotto itsessään on mittava riskienhallinnan kehittämishanke. Kyseinen viitekehys ei sisällä työkalua tai kriteeristöä riskienhallinnan tason arviointiin. Viitekehyksen eri osa-alueiden toimivuutta ja tehokkuutta tulee kuitenkin arvioida (COSO ERM, 75). Paape ja Spekle (2012, 542) listaavat COSO ERM:in kypsyyksien eri tasojen tarkastelunäkökulmia seuraavasti:

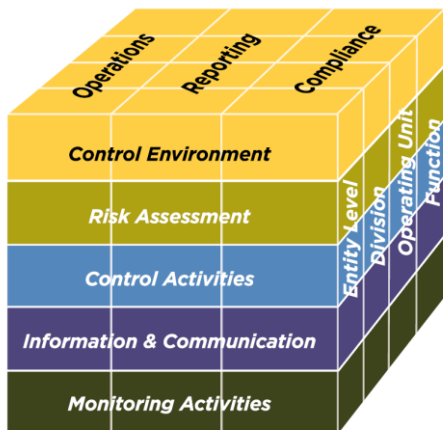
- 1 Riskienhallinta on pääasiassa tapauskohtaista, ei suunnitelmaa kokonaisvaltaisesta ERM:stä.
- 2 Riskienhallinta on aktiivista muutamassa tehtävässä ja ERM:ä harkitaan.
- 3 Riskienhallinta on aktiivista muutamassa tehtävässä ja ERM:ä suunnitellaan.
- 4 Rahoitukseen, prosesseihin ja vaatimuksenmukaisuutta koskevien riskien tunnistaminen ja arviointi toteutuu. ERM:n toimenpano on käynnistynyt.

- 5 Rahoitukseen, prosesseihin ja vaatimuksenmukaisuutta koskevien riskien tunnistamisen ja arvioinnin toteutumisen lisäksi ERM on osa strategista suunnittelua ja sen seuranta.

Tämäkään malli ei suoranaisesti sovellu Helsingin käyttöön, koska sen riskienhallinta ei perustu puhtaasti ERM:iin, vaikka sen filosofia osittain onkin taustalla.

### 5.4.3 COSO IC

Vuonna 2013 uudistettu COSO IC (*COSO Internal Control – Integrated Framework*) sisältää rakenteellisesti lähes samat osa-alueet kuin luvussa 5.4.2 esitetty COSO ERM. Sisäisen valvonnan viitekehyksenä siinä ei kuitenkaan ole mukana strategisten tavoitteiden asettamista koskevaa osa-aluetta. Lisäksi riskien arviointia koskeva osio on hieman suppeampi. Nämä tekijät eivät ole niin merkittäviä, että tässä olisi tarkoituksenmukaista kuvata erikseen COSO IC:n osa-alueita erikseen, koska ne noudattelevat pääosin edellisessä luvussa kuvatun COSO ERM:n rakennetta ja sisältöä (vertaa kuvio 6 ja kuvio 7). Keskeisintä tämän kehittämistehtävän kannalta on se, että myöskään tässä viitekehyksessä ei ole mukana varsinaista riskienhallinnan tason tai tilan arviointimallia.



Kuvio 7. COSO IC (COSO Internal Control – Integrated Framework 2013, 5)

#### 5.4.4 Kaplanin & Mikesin riskienhallintamalli

Kaplanin & Mikesin (2012) riskienhallintamallissa (Managing Risks: A New Framework) lähestytään riskienhallintaa riskiluokittelun kautta. Tämän teorian mukaan kaikkia riskejä ei voida hallita samanlaisilla menettelyillä tai rakenteilla. Kutakin riskilajia tai -luokkaa varten on sovellettava omanlaisia hallintakeinoja. Taulussa 1 on esitetty pääpiirteet kyseisestä mallia mukailen:

Taulukko 1. Yhteenveto Kaplanin & Mikesin riskienhallintamallia mukailen

Kategoria	Riskin luonne	Esimerkkejä	Riskienhallinnan tavoite	Keskeisintä riskienhallinnassa
Torjuttavat riskit	Riskit, joiden ottamisesta ei synny mitään strategista hyötyä.	Vahinkoriskit, prosessiriskit, virheet ja väärinkäytökset	Pyritään torjumaan kustannustehokkaasti	Valvonta, kontrollit, varmistukset, ohjeet, koulutus, riskien rahoitus
Strategian riskit	Riskit, jotka otetaan strategisten päämäärien saavuttamiseksi.	Hyödyn, voiton ja (arvon)tuoton tavoitteluun liittyvät riskit	Todennäköisyyden pienentäminen ja negatiivisten vaikutusten vähentäminen	Strategiatyö, "early warning system", reagointi
Ulkoiset riskit	Ulkoiset, kontrolloimattomat riskit	Toimintaympäristön negatiiviset muutokset	Pyritään pienentämään riskin vaikutuksia ennalta	Skenaariotyöskentely, war-gaming, stressitestit, riippuvuusanalyysit

Kaplanin ja Mikesin malli tuo uudenlaisen ja käytännönläheisen näkökulman riskienhallinnan toteuttamiseen ja antaa ohjeita kunkin riskikategorian hallitsemiseksi. Mallin perusteella voidaan tunnistaa keskeisimpiä kehittämiskohteita ja ideoida organisaatioon soveltuvia menetelmiä. Helsingin kaupungin vielä julkaisemattomassa uudistetussa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeessa on vaikutteita kyseisestä mallista. Mallia on hyödynnetty muun muassa riskien luokittelua koskevassa osiossa, koska se tuo selkeästi esille organisaation omiin valintoihin perustuvat strategian ja talouden riskit nykyistä ohjetta selkeämmin.

#### 5.4.5 Prosessi- ja laatujohtaminen

Riskienhallinnalla sekä prosessi- ja laatujohtamisella on paljon yhteistä. Molemmat pohjautuvat Edwards Demingin kehittämään johtamisen PDCA-malliin (*plan, do, check, act*),

jonka on tarkoitus systemaattisesti parantaa toimintaa eri vaiheiden kautta (Lecklin & Laine 2009, 32–33). Prosessijohtamisessa toimintaa johdetaan strategian mukaisten prosessien kautta, ja niiden suorituskykyä ja kyvykkyyttä arvioidaan ja pyritään parantamaan. (EFQM 2010, 6.) Laatujohtamisessa keskeistä on asiakas ja laatupoikkeamien ennaltaehkäisy (Lecklin & Laine 2009) Useimmissa laatua ja prosesseja kehittävässä malleissa on jonkinlainen kypsyysmalli, jonka perusteella voidaan määrittää nykytilaa ja tavoitetasoja. Kehittämismalleja ja -menetelmiä ovat muun muassa CAF, ISO-laatu järjestelmät, CMM – Capability Maturity Model, CMMI – Capability Maturity Model Integration, Six Sigma ja Lean.

Julkishallinnon kokonaisarkkitehtuurikyvykkyyden kypsyystasomalli tarjoaa kehikon julkisen hallinnon arkkitehtuurityön nykytilan arvioimiseen sekä kehittämiskohteiden suunnitteluun. Arkkitehtuurikyvykkyyden kypsyystasomallin avulla kehittämisestä voidaan tehdä tavoitteellista ja mitattavaa. Kehittämistuloksia voidaan arvioida kypsyystasomittauksin. Sen tavoitteena on myös että tason nostaminen portaalta toiselle on motivoivaa. Kehittämistä voidaan pilkkoa mallin avulla sopiviksi projekteiksi. Kypsyystasomittaus voidaan toteuttaa itsearviointina tai arviointiin voidaan käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita. Valtiovarainministeriö 2012, 7.)

Kokonaisarkkitehtuurin (Valtiovarainministeriö 2012, 5) kypsyysmalli kuvaa tasoja tasolla arkkitehtuurin kehittämistä ja soveltamista seuraavasti:

#### Taso 5: Strateginen

Arkkitehtuuri on johtamisen ja toiminnan suunnittelun strateginen työväline.

#### Taso 4: Johdettu

Arkkitehtuurien ja arkkitehtuurinhallinnan toimivuutta ja mallin noudattamista mitataan säännöllisesti, tulokset analysoidaan ja näiden perusteella laaditaan korjaavia toimenpiteitä.

#### Taso 3: Määritelty

Arkkitehtuurissa noudatetaan standardeja prosesseja ja kuvausmalleja, toiminta on organisoitua.

#### Taso 2: Osittainen

Osa arkkitehtuurinhallinnan prosesseista, organisaatioista tai työkaluista on käytössä luonnollisina kokonaisuuksina.

#### Taso 1: Ei hallittu Menetelmää, prosesseja tai organisaatioita ei määritelty.

Kokonaisarkkitehtuurin kypsyysmalli on yksinkertainen työkalu, joka soveltuu kypsyystason arviointiin monenlaisissa organisaatioissa.

## 6 Riskienhallinnan järjestäminen ja toteuttaminen Helsingissä

Riskienhallinnan ohjausprosessista vastaa kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosasto, ja sen tehtävänä on varmistaa riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan asianmukainen järjestäminen sekä kehittää ja yhdenmukaistaa riskienhallinnan toteuttamista, raportointia ja valvontaa kaupunkikonsernissa. Tätä toteutetaan muun muassa laatimalla riskienhallinnan järjestämistä ja toteuttamista ohjaavia ohjeita sekä työkalujen ja menetelmien kehittäminen. Lisäksi prosessiin kuuluu kaupunkikonsernin merkittävien riskien kokoaminen ja arviointi (Helsingin kaupunki 2012a). Merkittävien riskien arvioiminen edellyttää riskien kokoamista, tunnistamista ja niiden suuruuden arviointia. Merkittävistä riskeistä koostetaan johdon raportti kerran vuodessa, ja ne esitetään osana tilinpäätöksen toimintakertomusta ja hyödynnetään osana talousarvion valmistelua (Helsingin kaupunki 2011,17).

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan koordinaatioryhmä ohjaa ja tukee virastoja, liikelaitoksia ja tytäryhteisöjä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämisessä ja antaa tarvittaessa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamista koskevia täydentäviä ohjeita sekä avustavat kaupunkikonsernin johtoa kokoamalla ja arvioimalla kaupunkikonsernin merkittävimpiä riskejä sekä niiden hallintakeinoja (Helsingin kaupunki 2013). Tilintarkastaja, tarkastusvirasto ja sisäinen tarkastus puolestaan arvioivat riskienhallinnassa onnistumista sekä kehittämistarpeita. Tilinpäätöksen yhteydessä annetaan arvio sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toteutumisesta kaupunkitasolla.

### 6.1 Tehtävät ja vastuut

Kaupunginvaltuusto päättää Helsingin kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kaupunginhallitus vastaa kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämisestä. Kaupunginhallitus antaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat ohjeet ja valvoo sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanon tuloksellisuutta. Kaupunginhallitus antaa toimintakertomuksessaan selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä sekä konsernivalvonnan järjestämisestä. (Helsingin kaupunginvaltuusto 2013.)

Kaupunginhallituksen alaiset toimielimet ja tytäryhteisöjen hallitukset vastaavat omilla tehtäväalueillaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisesta järjestämi-

sestä, toimeenpanon tuloksellisuuden valvonnasta sekä riskien raportoinnista kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Lauta- ja johtokunnat sekä tytäryhteisöjen hallitukset hyväksyvät kuvaukset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. (Helsingin kaupunginvaltuusto 2013.)

Kaupunginjohtajisto, tytäryhteisöjen toimitusjohtajat tai vastaavat ja johtavat viranhaltijat vastaavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta vastuualueillaan. He raportoivat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tuloksellisuudesta valvonnasta vastuussa olevalle toimielimelle. (Helsingin kaupunginvaltuusto 2013.)

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan koordinaatioryhmä arvioi ja kehittää kaupunkikonsernin riskienhallintaa. Ryhmä edistää toimintatapoja, joilla riskienhallinta kytketään osaksi strategia- ja talousarvioprosessia, raportointia ja seurantaa sekä arvioi kaupunkikonsernin riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan tasoa ja kehittämistarpeita. Riskienhallinnan koordinaatioryhmä koostuu kaupunginjohtajan nimeämistä virastojen, liikelaitosten ja tytäryhteisöjen edustajista. (Helsingin kaupunki 2011, 20.)

Kaupungin sisäinen tarkastus toteuttaa riskienhallinnan kehittämistä arvioimalla organisaation yksiköiden riskienhallinnan ja valvonnan riittävyttä. Sisäinen tarkastus arvioi tarkastuksissa, vastaako nykyinen riskienhallinta ja sisäinen valvonta johdon suunnittelemaa toimintatapaa, onko sisäinen valvonta riittävää toiminnon ja siihen sisältyvien riskien hallitsemiseksi, sekä antaa suosituksia näiden parantamiseksi. (Helsingin kaupunki 2011, 20.)

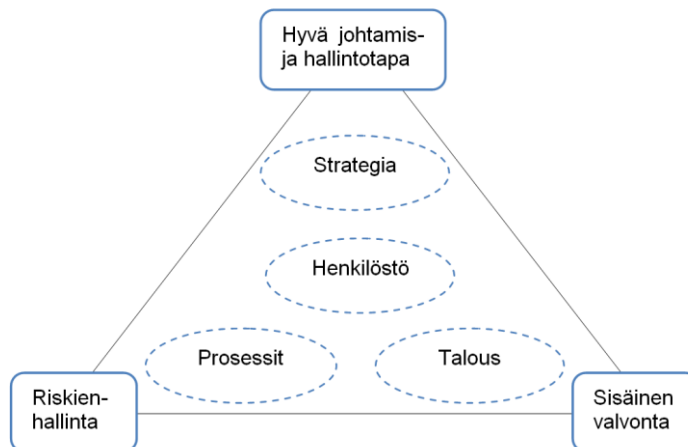
Kaupunginvaltuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Tarkastuslautakunta valmistelee kuntalain mukaisesti valtuuston päätettäväksi hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat ja arvioi valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista kaupunkikonsernissa. Lautakunta voi esittää arviointikertomuksessaan käsityksensä sisäisen valvonnan asianmukaisuudesta tilintarkastajan ja tarkastusviraston arvioinnin pohjalta. (Helsingin kaupunki 2011, 20.)

Tarkastusvirasto arvioi tavoitteiden toteutumista tarkastuslautakunnan alaisuudessa ja sille raportoiden. Virasto tarkastaa yhteistyössä tilintarkastajan kanssa kaupungin hallintoa ja taloutta. (Helsingin kaupunki 2011, 20.) Kuntalain (Kuntalaki 410/2015) mukaan

tilintarkastajan on hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastamisen ohella tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Tilintarkastaja raportoi tarkastuksista kaupungin johdolle, tarkastuslautakunnalle ja tarkastuksen kohteelle.

## 6.2 Riskienhallinnan näkökulmat ja ulottuvuudet

Helsingissä riskienhallinnalla tarkoitetaan järjestelmällistä, kattavaa ja ennakoivaa tapaa tunnistaa, arvioida sekä hallita toimintaan liittyviä riskejä ja mahdollisuuksia (Helsingin kaupunki 2011, 5). Helsingin riskienhallinta on osa johtamisjärjestelmän kokonaisuutta, johon kuuluu myös hyvä johtamis- ja hallintotapa sekä sisäinen valvonta (kuvio 8). Rakenne ja periaatteet mukailevat GRC-mallia (*Governance, Risk Management ja Compliance*) huomioiden ISO 31000 -standardin ja COSO ERM -viitekehyksen (ks. luvut 5.4.2 ja 5.4.3).



Kuvio 8. Riskienhallinta osana kokonaisuutta (Helsingin kaupunki 2011, 4)

Riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan ohjeen mukaan Helsinki toteuttaa riskienhallintaa kaikilla organisaatiotasolla sekä eri toiminnoissa ja prosesseissa että palvelutuottajille ulkoistetuissa palveluissa. Helsingissä riskienhallinnan näkökulmina ovat strategiset, taloudelliset ja operatiiviset riskitekijät. (Helsingin kaupunki 2011, 10). Vuoden 2015 aikana uudistettavassa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeluonnoksessa riskienhallintaa riskejä on jäsennetty kuvion 9 mukaisesti:





Kuvio 9. Riskienhallinnan näkökulmat ja ulottuvuudet (Helsingin kaupunki 2015d, 9)

### 6.2.1 Strategian ja talouden riskit

Organisaation tavoitteiden saavuttamiseen, valintoihin ja päätöksentekoon liittyy strategiseksi ja taloudelliseksi kutsuttuja riskejä. Strategisten ja taloudellisten riskien arvioinnin yhteydessä organisaation on päätettävä, millaisia riskejä se on valmis ottamaan. Näiden riskien arviointiin sisältyy usein mahdollisuuksien tunnistaminen ja hyödyntäminen.

Kaupungin strategiset tavoitteet ja toimenpiteet on määritelty strategiaohjelmassa. Talousarvioehdotuksen laatimisen tai sitä vastaavien prosessien yhteydessä virastot, liikelaitokset ja tytäryhteisöt määrittelevät kaupungin strategiaohjelmasta johdetut toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteensa. Osana talousarvioprosessia virastot, liikelaitokset ja tytäryhteisöt tunnistavat tavoitteiden toteutumista uhkaavia riskejä ja niiden vaikutuksia sekä laativat ja päivittävät tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. Valtuusto päättää talousarvioon sisältyvistä sitovista ja muista toiminnallisista tavoitteista.

Talouden riskeillä tarkoitetaan tässä yhteydessä lähinnä kaupungin, viraston, liikelaitoksen tai tytäryhteisön taloudenpitoon, maksuvalmiuteen, rahoitukseen ja sijoitukseen liittyviä valintoja ja riskitekijöitä. Strategian ja talouden riskeissä keskeisintä ovat valinnat ja

päätöksenteko sekä näiden yhteydessä tehtävät analyysit näihin liittyvistä riskeistä ja mahdollisuuksista.

### 6.2.2 Toiminnalliset riskit

Toiminnalliset riskit ovat organisaation henkilöstöön, toimintaan ja laillisuuteen, prosesseihin sekä tietoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvia riskejä, joilla on pääosin haitallisia vaikutuksia. Tämä riskinäkökulma kattaa myös henkilöstön tai ympäristön turvallisuutta ja omaisuutta uhkaavat vahinkoriskit. Toiminnallisiin riskeihin kuuluu myös vaatimustenmukaisuuteen ja väärinkäyttöihin liittyviä riskejä, joiden toteutumisesta usein seuraa taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten lisäksi muun muassa maineriskejä.

Toiminnallisten riskien tunnistamista ja arviointia tehdään osana päivittäistä johtamista. Keskeistä toiminnallisten riskien hallinnassa on, että mahdolliset riskitekijät on tunnistettu ja valitut tarkoituksenmukaiset hallintakeinot on toteutettu ja että hallintakeinot toimivat tehokkaasti. Toiminnallisten riskien hallinnalla pyritään varmistamaan, ettei riskeistä aiheudu ennalta arvaamattomia taloudellisia seurauksia tai muita haitallisia vaikutuksia. Toiminnallisten riskien hallinnassa hyödynnetään erilaisia hallintakeinoja, kuten esimiesvalvontaa, ohjeistusta ja kontroleja. Tunnistetut toiminnalliset riskit huomioidaan organisaation varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan suunnittelusta annettujen ohjeiden mukaisesti. Myös vakuuttamisella voidaan pienentää vahinkoriskien taloudellisia vaikutuksia.

### 6.2.3 Ulkoiset riskit

Ulkoiset riskit ovat organisaation ulkopuolelta nousevia tekijöitä, joiden syntymistä ei voida itse estää. Näitä ovat muun muassa talouteen tai sääntelyyn liittyvät muutokset sekä paikalliset tai globaalit kriisit ja katastrofit, jotka voivat muuttaa toimintaympäristöä hetkellisesti tai pysyvästi.

Ulkoisten riskien tunnistamista ja arviointia tehdään osana päivittäistä johtamista. Virastojen ja liikelaitosten on tunnistettava ja huomioitava ulkoiset riskit erityisesti vuosittaisissa talousarvioprosesseissaan osana toimintaympäristön analysointia. Tytäryhteisöt noudattavat samoja periaatteita omissa suunnitteluprosesseissaan.

Keskeistä ulkoisten riskien hallinnassa on tunnistaa toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia ja arvioida niiden vaikutuksia. Tulevien muutosten arvioinnissa voi hyödyntää erilaisia ennusteita, skenaarioita ja laskentamalleja. Merkittävimpien riskien seurannan on oltava aktiivista ja jatkuvaa.

Ulkoisten riskien hallinnassa tavoitteena on pyrkiä pienentämään riskien vaikutuksia, mikäli riskit toteutuvat. Kaupungin toiminnassa tämä tarkoittaa muun muassa toiminnallista ja/tai taloudellista varautumista tulevaan sekä sopeutumista ja nopeaa reagointia muutuneeseen tilanteeseen. Tunnistetut ulkoiset riskit huomioidaan organisaation varautumisen ja jatkuvuudenhallinnan suunnittelussa kaupunkikonsernin valmiusohjeen mukaisesti.

#### 6.2.4 Kaupunkikonsernin merkittävät riskit

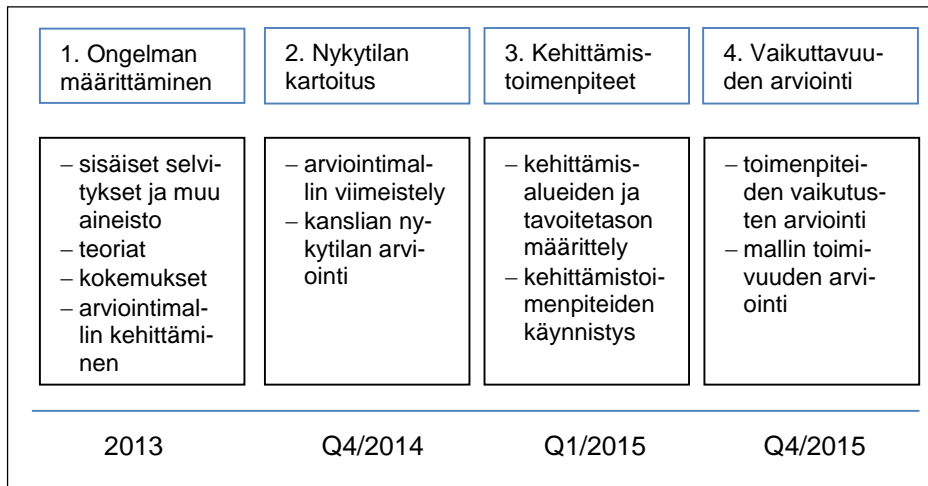
Helsingissä kaupunkikonsernin merkittävillä riskeillä tarkoitetaan sellaisia strategian ja talouden riskejä sekä toiminnallisia ja ulkoisia riskejä, jotka uhkaavat Helsingin tavoitteita tai ovat toteutuessaan muuten hyvin laajoja vaikutuksiltaan. Merkittävien riskien vaikutuksia arvioidaan taloudellisesta, toiminnallisesta, vaatimustenmukaisuuden sekä terveyden ja turvallisuuden näkökulmista. Monet kaupunkikonsernitason riskeistä ovat sellaisia, joita ei pystytä hallitsemaan pelkästään yksittäisen viraston, liikelaitoksen tai tytäryhteisön hallintakeinoilla.

Helsingin kaikki yksiköt eli virastot, liikelaitokset ja tytäryhteisöt laativat kuvaukset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, joissa on esitetty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan keskeisimmät tavoitteet, toimintaperiaatteet ja menettelyt. Virastot ja liikelaitokset tunnistavat talousarvion valmistelussa ja selvittävät talousarvioehdotuksen perusteissa tavoitteisiin liittyviä riskejä, arvioivat niiden vaikutuksia sekä laativat ja päivittävät tarvittavat suunnitelmat ja toimenpiteet riskien hallitsemiseksi. (Helsingin kaupunki 2013c.)

Luvussa kuusi esitettyjen reunaehtojen pohjalta valmistellun kehittämistehtävän toteutus on kuvattu seuraavassa luvussa.

## 7 Kehittämistehtävän toteutus

Opinnäytetyön esiselvitysvaihe käynnistyi vuoden 2012 syksyllä, jolloin kartoitettiin mahdollisia kehittämiskohteita Helsingin riskienhallinnassa. Varsinaisesti kehittämishanke pääsi alkuun vuonna 2013, jolloin tarkennettiin sen avulla ratkaistavaa ongelmaa. Seuraavassa kuviossa (kuvio 10) on esitetty työn keskeisimmät vaiheet ja aikataulu.



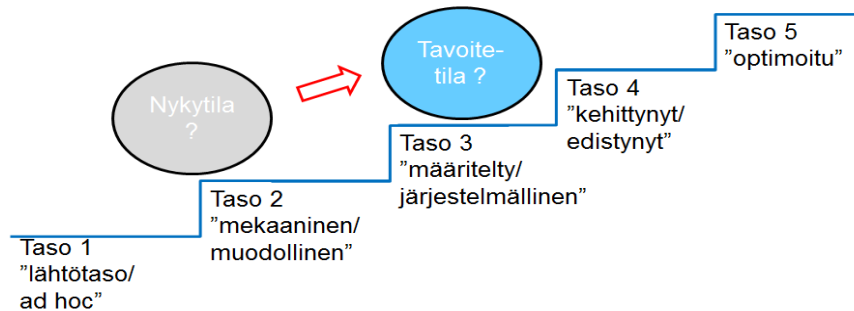
Kuvio 10. Tutkimuksen vaiheet ja aikataulu

### 7.1 Arviointimallin kehittäminen

Ennen kehittämistehtävän käynnistymistä Helsingillä ei ollut käytössään riskienhallinnan arviointimallia. Sisäisen valvonnan arvioimiseksi kaupungilla on käytössään sisäisen valvonnan muistilista (Helsingin kaupunki 2011, 19). Kyseinen muistilista toimi nimensä mukaisesti, painottuen valvontanäkökulmaan, eikä se kattanut riskienhallinnan arviointia ja kehittämistä. Kyseinen muistilista perustuu valtionhallinnon vastaavaan arviointikehiköön (Valtiovarainministeriö 2005). Valtionhallinnon malli on puolestaan laadittu COSO IC -viitekehyksen pohjalta, ja se toimii nykytilan arviointimallina, mutta ei sisällä kehittämiseen tähtäävää kypsyysnäkökulmaa.

Tutkimusongelman kartoituksessa tunnistettiin tarve riskienhallinnan arviointimallin kehittämiseksi. Toteutetussa arviointimallissa on sovellettu vastaavia prosessi- ja laatujohtamisen malleja. Kaupungin riskienhallinnan koordinaatioryhmä, jossa ovat edustettuina kaupunkikonsernin merkittävimmät virastot, liikelaitokset ja tytäryhteisöt, osallistui mallin kommentointiin. Arviointimallin luonnosten testauksessa oli mukana muutama yksikkö,

joissa arviointimallin ensimmäisiä versioita pilotoitiin vuoden 2014 aikana. Arviointimallin periaate on kuvattu seuraavassa kuviossa 11.



Kuvio 11. Esimerkki kehitetyn arviointimallin kypsyystasosta

Arviointimallissa on sovellettu julkishallinnon kokonaisarkkitehtuurin kypsyysmallin rakennetta. Taulukossa 2 esitetty riskienhallinnan arviointimalli koostuu kuudesta osa-alueesta, josta kutakin kohtaa arvioidaan viiden eri tasoa kuvaavan kriteerin avulla. Arviointimalli on myös tämän opinnäytetyöraportin liitteenä 1.

Taulukko 2. Riskienhallinnan arviointimalli

KANSLIA	Taso 1 – "ad hoc" / ei hallittu	Taso 2 – muodollinen	Taso 3 – määritelty	Taso 4 – kehittynyt	Taso 5 – optimoitu
<b>Vastuut ja periaatteet</b>	Organisaatiokohtaisia riskienhallinnan periaatteita ja vastuuta ei ole määritelty.	Riskienhallinnan periaatteet ja vastuut on yhteisesti sovittu, mutta ne eivät ole selkeät.	Riskienhallinnan periaatteet ja vastuut on selkeästi määritelty ja ohjeistettu.	Riskienhallinnan periaatteet ja vastuut on omaksuttu useimmilla organisaatioitasoilla.	Riskienhallinnan periaatteet ja vastuut on omaksuttu läpi organisaation.
<b>Toimintatapa</b>	Riskienhallinnan toimintatapa on sattumanvaraista ja jäsentymätöntä.	Riskienhallinnan toimintatavat ovat pääosin ohjeiden mukaisia.	Rh on melko järjestelmällistä ja kattavaa operatiivisella tasolla.	Organisaatiolla on selkeä kuva merkittävimmistä riskeistään ja niiden hallintakeinoista.	Organisaatio pystyy hyödyntämään riskienhallintatyötä vahvuutenaan lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.
<b>Osaaminen</b>	Organisaation riskienhallinnan ohjaukseen ei ole nimetty vastuuhenkilöä.	Riskienhallintaosaaminen on yksittäisten osaajien varassa.	Johdon ja henkilöstön riskienhallintaosaaminen on melko kattavaa.	Riskienhallintaosaamisen kehittäminen on tavoitteellista ja sitä mitataan.	Riskienhallintaosaaminen on kytketty kiinteästi muuhun osaamisen kehittämiseen.
<b>Riskienarviointimenetelmät</b>	Organisaatiossa käytetään satunnaisesti eri menetelmiä.	Arvioinneissa hyödynnetään kaupunkikonsernin yleisiä riskienarviointimenetelmiä.	Käytettävät riskienarviointimenetelmät on määritelty useimmille prosesseille.	Menetelmät on sovitettu toimintaympäristöön sopiviksi ja "räätälöity" riskilajeittain.	Rh:n parhaita käytäntöjä hyödynnetään monipuolisesti kaikessa toiminnassa.
<b>Kehittäminen</b>	Rh:n nykytilasta ei ole selkeää kuvaa.	Rh:n nykytila on pääosin selvillä, mutta kehittämisalueita ei ole määritelty.	Rh:n kehittämisalueet on määritelty, mutta niiden toteutus ja seuranta on osin puutteellista.	Rh:n kehittämistoimenpiteet toteutetaan suunnitellusti ja niiden vaikuttavuutta arvioidaan.	Riskienhallintaa kehitetään osana strategiatyötä ja toiminnan suunnittelua.
<b>Dokumentointi ja raportointi</b>	Rh:sta raportoidaan tilinpäätöksen yhteydessä, mutta tiedot ja dokumentaatio ovat varsin puutteellisia.	Rh:aan liittyvä raportointi on organisaation sisällä järjestetty.	Riskienhallinta ja riskit on yksi osa-alue, josta raportoidaan sisäisesti ja ulkoisesti.	Riskitietoa hyödynnetään aktiivisesti ja dokumentoidusti osana päätöksentekoa ja toiminnan kehittämistä.	Raportointi on monipuolista ja siinä hyödynnetään parhaita käytäntöjä.

Riskienhallinnan arviointimallin avulla arviotavat osa-alueet koostuvat seuraavista kokonaisuuksista:

1. Vastuut ja periaatteet

Osa-alueessa arvioidaan riskienhallintaan liittyvien vastuiden ja periaatteiden määrittelyä, sen selkeyttä ja omaksumista.

2. Toimintatapa

Osa-alueessa arvioidaan riskienhallintaan liittyvien toimintatapojen järjestelmällisyyttä ja kehittyneisyyttä sekä niiden myötä syntyviä tuloksia ja vahvuuksia kohdeorganisaatiossa.

3. Osaaminen

Osa-alueessa arvioidaan riskienhallintaan liittyviä resursseja, osaamista ja osaamisen kehittämistä kohdeorganisaatiossa.

4. Riskien arviointimenetelmät

Osa-alueessa arvioidaan riskien arviointimenetelmien kehittyneisyyttä eri riskilajien osalta ja parhaiden käytäntöjen hyödyntämistä kohdeorganisaatiossa.

5. Kehittäminen

Osa-alueessa arvioidaan riskienhallinnan nykytilan ja kehittämistarpeiden tuntemusta sekä kehittämistoimenpiteiden toteutumista kohdeorganisaatiossa.

6. Dokumentointi ja raportointi

Osa-alueessa arvioidaan riskienhallintaan liittyvien asioiden dokumentointiin ja raportointiin liittyviä käytäntöjä.

Seuraavassa luvussa on kerrottu mallin käytäntöön soveltamisesta osana kaupunginkanslian riskienhallinnan kehittämisprosessia. Luvussa esitetään myös kehittämistoimenpiteillä saavutetut tulokset.

## 7.2 Kaupunginkanslian riskienhallinnan kehittäminen

Opinnäytetyön toisessa vaiheessa arviointimallia hyödynnettiin kaupunginkanslian riskienhallinnan kehittämisessä. Kehittämishanke sisältyi kaupunginkanslian toimintasuunnitelmaan ja riskienhallinnan kehittämisestä sovittiin kaupunginkanslian johdon kanssa vuoden 2014 keväällä. Kehittämishanke esiteltiin johtoryhmässä marraskuussa vuonna 2014. Johtoryhmän 9.11.2014 tekemän päätöksen jälkeen toteutettiin kaupunginkanslian riskienhallinnan nykytilan arviointi.

### 7.2.1 Nykytilan arviointi vuonna 2014

Kaupunginkanslian riskienhallinnan nykytila arviointiin osastoittain marras-joulukuussa 2014. Haastattelun tarkoituksena oli saada nimenomaan osastojen johdon näkökulma riskienhallinnan tasosta ja kehittämistarpeista. Osastojen johdolla oli mahdollisuus ottaa haastatteluun mukaan muita asiantuntijoita. Tällöin haastattelu toteutettiin ryhmähaastatteluna. Tästä poiketen kaupungin kanslian henkilöstöpäällikkö ja talouspäällikkö haastateltiin erikseen.

Haastattelut toteutettiin sekä yksilöhaastatteluina että ryhmähaastatteluina. Yhteensä haastatteluihin osallistui 15 henkilöä ja kuhunkin haastatteluun käytettiin aikaa noin tunti. Taulukossa 3 on esitetty haastatellut, niiden ajankohta ja toteutustapa:

Taulukko 3. Nykytilan arvioinnin toteutus

Haasteltavat	Ajankohta	Toteutus
Elinkeino-osasto – elinkeinojohtaja – elinkeinopäällikkö – yritysasiainmies	16.12.2014	ryhmähaastattelu
Hallinto-osasto – hallintojohtaja – tietopalvelupäällikkö	21.11.2014	ryhmähaastattelu
Oikeuspalvelut – kaupunginlakimies	18.11.2014	yksilöhaastattelu
Tietotekniikka- ja viestintäosasto – projektipäällikkö – tietotekniikka- ja viestintäjohtaja	8.12.2014	ryhmähaastattelu

– tietotekniikkapäällikkö		
Talous- ja suunnitteluosasto		
– rahoitusjohtaja	20.11.2014	yksilöhaastattelu
– kaupunginkanslian talouspäällikkö	27.11.2014	yksilöhaastattelu
Henkilöstöosasto		
– henkilöstöjohtaja	11.12.2014	ryhmähaastattelu
– työhyvinvointipäällikkö		
– työturvallisuuspäällikkö		
– kaupunginkanslian henkilöstöpäällikkö	5.12.2014	yksilöhaastattelu

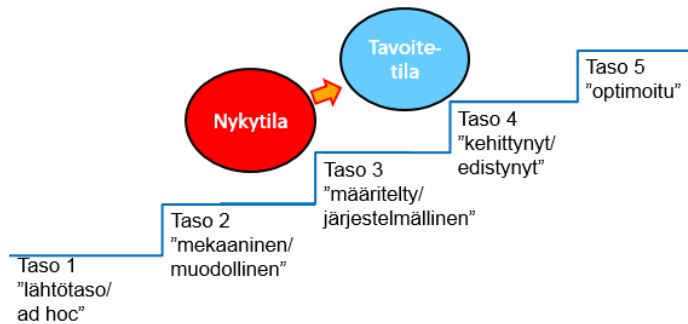
Nykytilan arvioinnissa käytettiin haastattelua, jossa haastattelun kulkua ohjasi tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa kehitetty riskienhallinnan arviointimalli (liite 1). Aineisto toimitettiin haastateltaville ennakoon yhdessä haastatteluohjeen ja tapaamispyynnön mukana. Haastattelijä kuvasi kunkin arvioitavan osa-alueen, jonka jälkeen haastateltava/haastateltavat kertoivat näkemyksensä osaston riskienhallinnan nykytilasta ja kehittämistarpeesta. Opinnäytetyön tekijä toimi haastattelijana ja laati muistiot kaikista haastatteluista ja dokumentoi arviointitulokset. Jokaisessa arvioinnissa kirjattiin ylös myös näkemykset keskeisimmistä kehittämiskohteista ja tavoitetasoista.

Haastattelun jälkeen opinnäytetyöntekijä analysoi arviointituloksia ja haastattelussa esille tulleita kehittämisalueita ja tavoitetasoja osastoittain. Osastojen tuloksissa oli melko paljon keskinäisiä eroavaisuuksia. Yhteistä kaikilla kuitenkin oli, että riskienhallintaan liittyvät vastuiden ja periaatteiden hahmottamisessa ja määrittämisestä oli parannettavaa. Johtopäätökset kehittämistä vaativista osa-alueista tehtiin virastotasolla eli osastojen arviointituloksista muodostettiin kaupunginkansliatasoinen näkemys.

Arvioinnit toteutettiin osastoittain osana laajempaa haastattelua, jossa kerättiin osastojen näkemyksiä merkittävimmistä riskeistä vuoden 2014 tilinpäätöstä varten. Haastatteluja ei tallennettu, koska keskustelu sisälsi paljon opinnäytetyön ulkopuolelle rajattua keskustelua ja yksityiskohtaisia tietoja riskeistä sekä niiden hallintakeinoista.



Kaupunginkanslian sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämissuunnitelma hyväksyttiin syksyllä 2014 kanslian johtoryhmässä. Alla olevassa kuvassa (kuvio 12) on esitetty arvioinnin tuloksien perusteella tehty näkemys riskienhallinnan nykytilasta kaupunginkansliassa vuoden 2014 lopussa.



Kuvio 12. Arvio riskienhallinnan tilasta kaupunginkansliassa vuonna 2014

Nykytila ja kehittämistarpeet esiteltiin kanslian johtoryhmässä 1.6.2015. Johtoryhmä päätti tavoitetasosta ja totesi keskeisimmäksi kehittämistavoitteeksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksen laatimisen. Kyseisessä dokumentissa tuli kuvata keskeisimmät vastuut ja periaatteet sekä menettelyt kaupunginkanslian riskienhallintaa koskien.

Nykytilan arvioinnissa syntynyttä tietoa hyödynnettiin myös muussa raportoinnissa. Vuoden 2014 tilinpäätökseen sisältyvään selontekoon kirjattiin, että kaupunginkanslian sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa on kehitettävää. Sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa tunnistetuista kehittämistarpeista huolimatta kaupunginkanslian toiminnassa ja vastualueella ei ollut vuoden 2014 aikana toteutunut sellaisia riskejä, joilla olisi ollut merkittäviä strategisia, taloudellisia tai operatiivisia vaikutuksia viraston sisällä tai kaupunkitasolla. (Kaupunginkanslia 2015a.)

### 7.2.2 Kehittämistoimenpiteiden toteutus

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksen (liite 2) valmistelu aloitettiin opinnäytetyöntekijän toimesta asiantuntijatyönä vuoden 2015 keväällä. Prosessin aikana kuvausluonnosta täsmennettiin osastopäälliköiden, henkilöstöpäällikön ja talouspäällikön

sekä muiden asiantuntijoiden kommentteilla. Kuvauksen laadinnassa hyödynnettiin kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksen mallipohjaa ja laatimisohjetta. Kaupunginkanslian sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksessa on esitetty keskeisimpien tehtävien ja toimintojen lisäksi seuraavat osa-alueet:

- Kuvauksen tarkoitus
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteet
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osatekijät ja toimintaperiaatteet
- Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatavan ja menettelyjen kuvaus
  - johtaminen ja hallinnon järjestäminen
  - riskien arviointi
  - valvontatoimenpiteet
  - sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta tukeva tieto ja sen välitys
  - sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan seuranta ja arviointi

Kaupunginkanslian sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvausta käsiteltiin johtoryhmässä 26.10.2015, jonka jälkeen siihen tehtiin vielä pieniä täsmennyksiä. Johtoryhmä piti kuvausta onnistuneena ja totesi samalla, että kuvauksen implementointia jatketaan esittelemällä sovittuja käytäntöjä osastojen ja yksiköiden johtoryhmissä. Kuvauksen viimeistelyn yhteydessä arvioitiin myös kaupunginkanslian riskienhallinnan tilaa, josta on kerrottu seuraavassa luvussa.

### 7.2.3 Riskienhallinnan tilan arviointi vuonna 2015

Kaupunginkanslian riskienhallinnan tilan arviointi toteutettiin haastattelujen avulla osastoittain vastaavasti kuin riskienhallinnan vuotta aiemmin tehty nykytilan arviointi. (ks. luku 7.2.1). Haastateltavia oli yhteensä yhdeksän ja kuhunkin haastatteluun käytettiin aikaa puolesta tunnista tuntiin. Arviointiin osallistuivat pääosin samat henkilöt kuin aiempaan-kin arviointiin (taulukko 4).

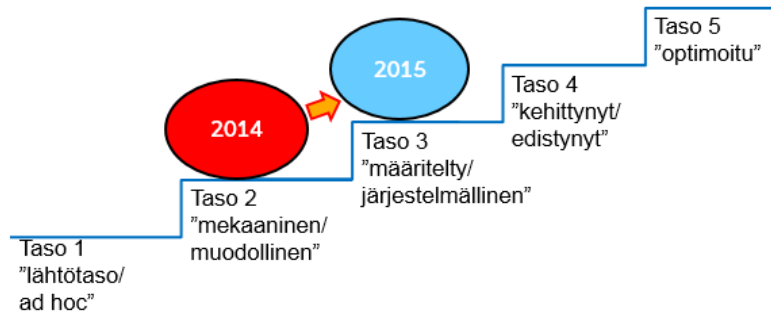
Taulukko 4. Vaikutusten arviointi

Haasteltavat	Ajankohta	Toteutus
Elinkeino-osasto <ul style="list-style-type: none"> <li>– elinkeinopäällikkö</li> <li>– yritysasiainmies</li> </ul>	21.10.2015	ryhmähaastattelu

Hallinto-osasto – hallintojohtaja	9.10.2015	yksilöhaastattelu
Oikeuspalvelut – kaupunginlakimies	1.10.2015	yksilöhaastattelu
Tietotekniikka- ja viestintäosasto – tietotekniikka- ja viestintäjohtaja	9.10.2015	yksilöhaastattelu
Talous- ja suunnitteluosasto – rahoitusjohtaja	9.10.2015	yksilöhaastattelu
– kaupunginkanslian talouspäällikkö	16.10.2015	yksilöhaastattelu
Henkilöstöosasto – henkilöstöjohtaja – työturvallisuuspäällikkö	15.10.2015	ryhmähaastattelu

Haastattelujen tukena käytettiin arviointimallia. Arvioinnissa keskityttiin muutoksen arviointiin: missä osa-alueissa tasossa oli tapahtunut muutosta ja oliko asetetut tavoitteet haastateltavien mielestä saavutettu. Myös tällä kertaa opinnäytetyöntekijä toimi haastattelijana ja dokumentoi tulokset. Haastatteluja ei tallennettu, mutta haastatteluista tehtiin tiivistelmät ja arvioinnin tulokset dokumentoitiin.

Haastattelun jälkeen opinnäytetyöntekijä analysoi arviointituloksia osastoittain. Osastojen tuloksissa oli edelleen melko paljon keskinäisiä eroavaisuuksia. Yhteistä kaikilla kuitenkin oli, että riskienhallintaan liittyvät vastuiden ja periaatteiden hahmottamisessa ja määrittämisestä oli tapahtunut kehitystä. Tämä on tietysti ilmeistä, koska kehittämistehävänä ollut sisäisen valvonnan kuvauksen laatiminen oli toteutunut. Johtopäätökset kehittämistä vaativista osa-alueista tehtiin virastotasolla eli osastojen arviointituloksista muodostettiin kaupunginkansliatasoinen näkemys. Kokonaisuutena kaupunginkanslian riskienhallinnan taso nousi yhden portaan mekaaniselta/muodolliselta tasolta määritellylle/järjestelmälliselle tasolle (kuvio 13).



Kuvio 13. Riskienhallinnan nykytila 2015

Kaupunginkanslian riskienhallinnan tilaa käsiteltiin yhdessä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksen kanssa johtoryhmässä 26.10.2015. Johtoryhmä oli tyytyväinen kehitykseen, mutta korosti että kehittämistyötä on edelleen jatkettava muun muassa merkittävien riskien arvioinnin yhteydessä.

## 8 Johtopäätökset

Opinnäytetyön kehittämistehtävän tarkoituksena oli löytää ratkaisu riskienhallinnan nykytason ja kehittämistarpeiden arviointiin sekä parantaa kaupunginkanslian riskienhallinnan tilaa arviointimallia hyödyntäen.

### 8.1 Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen

Kaupunginkansliassa toteutetun riskienhallinnan kehittämishankkeen perusteella voidaan todeta, että arviointimallin avulla voidaan määrittää keskeisimmät kehittämiskohdeet melko tehokkaalla prosessilla. Mallin avulla onnistuttiin edistämään myös riskienhallinnan ja siihen liittyvien käsitteiden ymmärrystä. Kuten luvussa seitsemän todettiin, kohdeorganisaation riskienhallinta kehittyi monelta osin ja kehittämistoimenpiteille asetettuihin tavoitteisiin päästiin. Riskienhallinnan nykytilan arviointia edisti viraston johdon vahva tuki kehittämishankkeelle. Tämän vuoksi arviointien suorituksessa eikä kehittämistoimenpiteiden

menpiteiden toteuttamisessa ollut mainittavia ongelmia. Samanaikaisesti kehittämishankkeen kanssa oli tarkoitus toteuttaa myös kaupunginkanslian prosessien määrittely ja täsmentäminen. Prosessityön viivästyminen vaikeutti hieman muun muassa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvauksessa esitettyjen yksityiskohtien tulkintaa ja kirjaamista.

Kehittämishankkeessa kehitetyssä arviointimallissa onnistuttiin soveltamaan prosessi- ja laatutyössä testattuja kypsyysmalleja riskienhallinnan kehittämiseen. Koska tarkoituksena oli selvittää tärkeimmät kehittämiskohteet, malli pidettiin hyvin yksinkertaisena ja kevyenä toteuttaa. Laajemmalla ja yksityiskohtaisemmalla arviointimallilla olisi ollut mahdollista löytää vielä täsmällisemmin kehittämistä tarvitsevat kohteet. Tämä olisi voinut tehdä prosessista kuitenkin hyvin raskaan ja liian yksityiskohtaisen. Yksinkertaista arviointimallia voidaan käyttää myös itsearviointityökaluna.

Opinnäytetyön kehittämishankkeen avulla saatiin kokemusta riskienhallinnan kehittämistä arviointimallin avulla. Jatkotoimenpiteinä on tarkoitus syventyä kehittämistä vaativien osa-alueiden tarkempaan arviointiin ja kehittämiseen. Arviointia tehdessä keskusteltiin paljon organisaation merkittävimmistä riskeistä. Merkittävien riskien arviointi olisi-kin luonteva kehittämiskohde hankkeen jatkoksi. Arviointimallin kehittäminen edelleen on toinen selkeä kehityskohde.

## 8.2 Itsearviointi

Kehittämishankkeen ideointi ja organisointi sujuivat mielestäni hyvin. Organisaatiossa oli selkeä tarve riskienhallinnan kehittämiseksi ja opinnäytetyönä tehtävä kehittämishanke palveli sekä sisällöllisesti, että aikataulullisesti tätä tarvetta hyvin. Yleisesti aihe on Suomessa hyvin vähän tutkittu, ja se teki arviointimallin kehittämisestä erityisen mielenkiintoista.

Riskienhallinnan kehittäminen ja kehittämistoimien vaikutusten mittaaminen on hyvin haastavaa. Aluksi oli vaikea hahmottaa miten tehtävän vaikuttavuutta voisi mitata. Ensimmäisen vaiheen arviointimallin vaikutusta Helsingin kaupungin riskienhallinnan kehittämiseen voidaan arvioida ehkä vasta vuosien päästä. Jos kehittämisen mittariksi asetetaan lähtötilanne, jossa kaupungilla ei arviointimallia ollut, työllä saavutettiin selkeä parannus siihen verrattuna. Toisen vaiheen kehittämishanke eli kaupunginkanslian riskienhallinnan kehittäminen oli huomattavasti helpommin ja luotettavammin mitattavissa.

Siinä arviointimalli toimi mittarina ja riskienhallinnan taso nousi yhden portaan asetettuun tavoitteeseen.

Toimintatutkimus sopi kehittämistyöhön hyvin ja toi ”normaaliin” kehittämishankeeseen verrattuna vahvemmin mukaan teoreettista tietopohjaa. Kehittämishanketta voidaan pitää onnistuneena myös sen vuoksi, että sen tulokset on helposti hahmotettavissa. Prosessissa syntyi koko kaupungin riskienhallinnan kannalta hyödyllinen arviointimalli ja kyseistä mallia hyödynnettiin käytännössä kaupunginkanslian riskienhallinnan kehittämisessä. Kaupunginkanslian johdolta ja kohdeorganisaatiossa toimineelta työn ohjaajalta saatu palaute oli positiivista. Kehittämishankkeen toteutus palveli myös opinnäytetyön tekijää laajemmin: haastattelujen avulla toteutettu tiedonhankinta syvensi opinnäytetyön tekijän riskienhallintaan, organisaation toimintaan ja projektinhallintaan liittyvää osaamista.

Tätä opinnäytetyötä ja sen tuloksia voidaan pitää Helsingin kaupunkikonsernin riskienhallinnan kannalta merkittävinä. Arviointimalli on selkeä parannus aiempaan tilanteeseen, jossa riskienhallinnan tilaa arvioitiin ilman selkeää yhdenmukaista kriteeristöä. Arviointimalli on julkinen, ja sitä voidaan hyödyntää muissa kunnissa ja valtionhallinnossa. Erityisesti malli soveltuu itsearviointityökaluksi suuriin organisaatioihin. Tässä raportissa kuvattu kehittämishanke on kokonaisuudessaan hyödynnettävissä laajemmin myös yksityisellä sektorilla.

## Lähteet

Arvopaperimarkkinayhdistys 2015. Hallinnointikoodi 2015. Voimaantulo 1.1.2016. <http://cgfinland.fi/files/2015/10/hallinnointikoodi2015finweb.pdf>. Luettu 25.10.2015.

COSO Enterprise Risk Management – Integrated Framework 2004. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), New Jersey.

COSO Internal Control – Integrated Framework 2013. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), New Jersey. American Institute of Certified Public Accountants (AICPA).

EFQM (The European Foundation of Quality Management) 2010. EFQM Excellence Model. Laatukeskus. Suomenkielinen käännös.

Ernst & Young Julkispalvelut Oy. 2009. Helsingin kaupunki – Riskienhallinnan järjestämisen arviointi 5.11.2009. Julkaisematon dokumentti. Salassa pidettävä (JulkL 24.1 § 15)

Finanssivalvonta. Finanssivalvonnan standardi 4.4.b. Operatiivisten riskien hallinta 2004. Päivitetty 12.10.2010. [Http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Saantely/Maaraysko-koelma/Rahoitussektori/4\\_Vakavaraisuus\\_ja\\_riskien\\_hallinta/Documents/4.4b.std4.pdf](http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Saantely/Maaraysko-koelma/Rahoitussektori/4_Vakavaraisuus_ja_riskien_hallinta/Documents/4.4b.std4.pdf). Luettu 10.11.2014.

Helsingin kaupunki 2015a. Vuoden 2014 tilinpäätöksen tunnusluvut. <http://www.hel.fi/static/helsinki/tilinpaatos/tilinpaatostiivistelma-2014.pdf#page=19> Luettu 1.10.2015.

Helsingin kaupunki 2015b. Kaupunginjohtajan vuoden 2016 talousarvioehdotuksen tiivistelmä. <http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/strategia-ja-talous/talousarvio/talousarvio-tiivistelma/> Luettu 22.10.2015

Helsingin kaupunki 2015c. Vuoden 2014 tilinpäätöksen tiivistelmä. <http://www.hel.fi/static/helsinki/tilinpaatos/tilinpaatostiivistelma-2014.pdf#page=12>. Luettu 1.10.2015.

Helsingin kaupunki 2015d. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta Helsingin kaupunkikonsernissa. Julkaisematon dokumentti.

Helsingin kaupunki 2014. Vuoden 2015 talousarvio. [http://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2014/HKI\\_TA\\_2015\\_web.pdf](http://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2014/HKI_TA_2015_web.pdf). Luettu 22.10.2015

Helsingin kaupunki 2013a. Tilinpäätös 2012. [http://www.hel.fi/static/taske/julkaisut/2013/tilinpaatos\\_2012.pdf](http://www.hel.fi/static/taske/julkaisut/2013/tilinpaatos_2012.pdf). Luettu 18.4.2013.

Helsingin kaupunki 2013b. Riskienhallintaraportti 2012. [http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Esitys/2013/Halke\\_2013-04-15\\_Khs\\_15\\_EI/BF9D1B39-C392-4091-8CE4-C139F66B7060/Liite.pdf](http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginhallitus/Suomi/Esitys/2013/Halke_2013-04-15_Khs_15_EI/BF9D1B39-C392-4091-8CE4-C139F66B7060/Liite.pdf). Luettu 18.4.2013

Helsingin kaupunki 2013c. Strategiaohjelma 2013-2016. [http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginvaltuusto/Suomi/Esitys/2013/Halke\\_2013-04-24\\_Kvsto\\_8\\_EI/D02A694A-1573-48C6-9A17-1FA46D5DFBE8/Liite.pdf](http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginvaltuusto/Suomi/Esitys/2013/Halke_2013-04-24_Kvsto_8_EI/D02A694A-1573-48C6-9A17-1FA46D5DFBE8/Liite.pdf). Luettu 25.4.2013

Helsingin kaupunki 2013d. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. Kaupunginvaltuusto 11.12.2013. [http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginvaltuusto/Suomi/Paatostiedote/2013/Halke\\_2013-12-11\\_Kvsto\\_20\\_Pt/0C89BB21-A543-4185-9559-2933944F534E/Sisaisen\\_valvonnan\\_ja\\_riskienhallinnan\\_perusteiden.pdf](http://www.hel.fi/static/public/hela/Kaupunginvaltuusto/Suomi/Paatostiedote/2013/Halke_2013-12-11_Kvsto_20_Pt/0C89BB21-A543-4185-9559-2933944F534E/Sisaisen_valvonnan_ja_riskienhallinnan_perusteiden.pdf) Luettu 23.10.2015.

Helsingin kaupunki 2012a. Riskienhallinnan ohjausprosessin kuvaus. Julkaisematon dokumentti.

Helsingin kaupunki 2012b. Kaupungin internet-sivut. [http://www.hel.fi/hki/helsinki/fi/P\\_\\_t\\_ksenteko+ja+hallinto/Hallinto+ja+talous/Hallinto](http://www.hel.fi/hki/helsinki/fi/P__t_ksenteko+ja+hallinto/Hallinto+ja+talous/Hallinto). Luettu 17.9.2012.

Helsingin kaupunki 2012c. Talousarvio 2013. [http://www.hel.fi/static/taske/julkaisut/2012/HKI\\_TA\\_2013\\_netiversio.pdf](http://www.hel.fi/static/taske/julkaisut/2012/HKI_TA_2013_netiversio.pdf). Luettu 14.1.2013.

Helsingin kaupunki 2011. Riskienhallinta ja sisäinen valvonta Helsingin kaupunkikonsernissa, Khs 14.11.2011. <http://www.hel.fi/static/taske/julkaisut/konserni/Riskienhallintaohje.pdf>. Luettu 8.10.2012.

Helsingin kaupunki 2008. Itsearviointi – Työ näkyväksi, arvioitavaksi, paremmaksi. Helsinki.

Hillson David 1997. Towards a Risk Maturity Model. *International Journal of Project & Business Risk Management* (1) 35–45.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2009. Tutki ja kirjoita. Tammi. Vantaa.

Ilmonen, Ilkka, Kallio, Jani, Koskinen, Jani & Rajamäki, Markku. 2010. Johda riskejä – käytännön opas yrityksen riskienhallintaan. Tammi, Helsinki.

ISO 31000. 2009. Risk management – Principles and guidelines, first edition 15.11.2009.

Kananen Jorma. 2014. Laadullinen tutkimus opinnäytetyönä, Miten kirjoitan kvalitatiivisen opinnäytetyön vaihe vaiheelta. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja -sarja

Kananen Jorma. 2012. Kehittämistutkimus opinnäytetyönä. Kehittämistutkimuksen kirjoittamisen käytännön opas. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja -sarja.

Kananen, Jorma 2009. Toimintatutkimus yritysten kehittämisessä. Tampereen Yliopistopaino Oy.

Kaplan, Robert S. & Mikes, Anette. 2012. Managing Risks: A New Framework. *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2012/06/managing-risks-a-new-framework>. Luettu 14.3.2013.

Kaupunginkanslian johtosäntö 2013. <http://www.hel.fi/www/kanslia/fi/paatoksenteko/>. Luettu 23.10.2015.

Kaupunginkanslian toimintasäntö 2014. Julkaisematon dokumentti.



Koskenoja, Pia. 2012. Tutkimusmenetelmät ja -valmiudet, toimintatutkimus. Luento. Metropolia Ammattikorkeakoulu, Vantaa.

Kuntalaki 365/1995. Eduskunta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365#e-34>. Luettu 14.1.2013

Kuntalaki 410/2015. Eduskunta. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>. Luettu 27.10.2015

Kuntaliitto. 2009. Hyvää johtamis- ja hallintotapaa koskeva suositus. Pdf. 58 s. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/yksityisoikeus/yhtiöt/hyvä-hallinto-ja-johtamistapa-kuntakonsernissa/Sivut/default.aspx>. Luettu 22.10.2015.

Kuula, Arja. 2006. Toimintatutkimus. Luku 5.4. kokonaisuudesta Anita Saaranen-Kauppinen & Anna Puusniekka. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto..Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, Tampere. [http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L5\\_4.html](http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L5_4.html). Luettu 9.10.2012.

Laakso, Paavo. 2010. ERM – From Risk Management to Leading the Opportunities. YAMK-opinnäytetyö. Laurea Ammattikorkeakoulu. Espoo.

Laine, Risto O. & Leckin Olli. 2009. Laadunkehittäjän työkalupakki – Innovatiivisen johtamisjärjestelmän rakentaminen. Talentum. Helsinki.

Metropolia ammattikorkeakoulu. 2011. Liiketoimintaosaamisen yksikkö. Opinnäytetyön arviointikriteerit. Helsinki

Oulasvirta, Lasse & Paananen, Mikko & Kiviaho, Markus & Sandsröm, Jaana. 2014. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsite ja nykytila kunnissa ja kuntayhtymissä. Kunnallistieteellinen aikakausikirja 3/2014. s. 253-264. Kunnallistieteen yhdistys. Tampere.

Paape, Leen & Speklé Roland F. 2012. The Adoption and Design of Enterprise Risk Management Practices: An Empirical Study. European Accounting Review Volume 21, Issue 3, 2012.

Risk Management and Development Program Collaboration. 2002. Risk Management Maturity Level Development. April 2002.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna. 2006. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere : Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>. Luettu 14.1.2013

SFS-ISO 31000. 2011. Riskienhallinta – Periaatteet ja ohjeet. Suomen Standardisointiliitto SFS. Helsinki.

Tietokeskus 2012a. Alueelliset väestöennusteet. Helsinki Julkaisematon dokumentti.

Tietokeskus 2012b. Helsingin kaupungin tila ja kehitys 2012. Helsinki.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Helsinki.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Helsinki 2013. Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa [http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK\\_ohje\\_2012.pdf](http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf). Luettu 26.10.2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2009. Kirjanpitolaikunnan kuntajaoston yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. 2. tarkistettu painos. Kuntaliitto, Helsinki. [http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kirjanpito/kirjanpitolaikunta-kuntajaosto/kuntajaosto-yleisohjeet/Documents/6\\_Yleisohje\\_Kuntajaosto\\_p20100310103432298.pdf](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/kirjanpito/kirjanpitolaikunta-kuntajaosto/kuntajaosto-yleisohjeet/Documents/6_Yleisohje_Kuntajaosto_p20100310103432298.pdf). Luettu 8.10.2012

Valtiovarainministeriö. 2015. Valtion vuoden 2016 talousarvioehdotus.

Valtiovarainministeriö. 2012. Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri. KA-kypsyystasomalli. Versio 1.0. Helsinki.

Valtiovarainministeriö. 2005. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko. Ehdotus suositukseksi valtionhallinnon hyväksi käytännöksi. [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/10\\_ohjaus\\_ja\\_tilivelvollisuus/20050708Sisaeis/95513.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/10_ohjaus_ja_tilivelvollisuus/20050708Sisaeis/95513.pdf). Luettu 8.10.2012

Zolkos, Rodd. 2012. AON. Business Insurance. (46).

Liite 1 Arviointimallin yleiskuva

KANSLIA	Taso 1 – "ad hoc" / ei hallittu	Taso 2 – mudollinen	Taso 3 – määritelty	Taso 4 – kehitynyt	Taso 5 – optimoitu
<b>Vastuut ja periaatteet</b>	Organisaatiokohtaisia riskienhallinnan periaatteita ja vastuuta ei ole määritelty.	Riskienhallinnan periaatteet ja vastuut on yhteisesti sovittu, mutta ne eivät ole selkeät.	Riskienhallinnan periaatteet ja vastuut on selkeästi määritelty ja ohjeistettu.	Riskienhallinnan periaatteet ja vastuut on omaksuttu useimmilla organisaatiotasolla.	Riskienhallinnan periaatteet ja vastuut on omaksuttu läpi organisaation.
<b>Toimintatapa</b>	Riskienhallinnan toimintatapa on sattumanvaraista ja jäsenytmätöntä.	Riskienhallinnan toimintatavat ovat pääosin ohjeiden mukaisia.	Rh on melko järjestelmällistä ja kattavaa operatiivisella tasolla.	Organisaatiolla on selkeä kuva merkittävimmistä riskeistään ja niiden hallintakeinoista.	Organisaatio pystyy hyödyntämään riskienhallintatyötä vahvuutensaani lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.
<b>Osaaminen</b>	Organisaation riskienhallinnan ohjaukseen ei ole nimetty vastuuhenkilöä.	Riskienhallintaosaaminen on yksittäisten osaajien varassa.	Johdon ja henkilöstön riskienhallintaosaaminen on melko kattavaa.	Riskienhallintaosaamisen kehittäminen on tavoitteellista ja sitä mitataan.	Riskienhallintaosaaminen on kytketty kiinteästi muuhun osaamisen kehittämiseen.
<b>Riskienarviointi- menetelmät</b>	Organisaatiossa käytetään satunnaisesti eri menetelmiä.	Arvioinneissa hyödynnetään kaupunkikonsernin yleisiä riskienarviointimenetelmiä.	Käytettävät riskienarviointimenetelmät on määritelty useimmille prosesseille.	Menetelmät on sovitettu toimintaympäristön sopiviksi ja "räätälöity" riskilajeittain.	Rh:n parhaita käytäntöjä hyödynnetään monipuolisesti kaikessa toiminnassa.
<b>Kehittäminen</b>	Rh:n nykytilasta ei ole selkeää kuvaa.	Rh:n nykytila on pääosin selvillä, mutta kehittämisalueita ei ole määritelty.	Rh:n kehittämisalueet on määritelty, mutta niiden toteutus ja seuranta on osin puutteellista.	Rh:n kehittämistoimenpiteet toteutetaan suunnitellusti ja niiden vaikuttavuutta arvioidaan.	Riskienhallintaa kehitetään osana strategiatyötä ja toiminnan suunnittelua.
<b>Dokumentointi ja raportointi</b>	Rh:sta raportoidaan tilinpäätöksen yhteydessä, mutta tiedot ja dokumentaatio ovat varsin puutteellisia.	Rh:aan liittyvä raportointi on organisaation sisällä järjestetty.	Riskienhallintaa ja riskejä on yksi osa-alue, josta raportoidaan sisäisesti ja ulkoisesti.	Riskiteoria hyödynnetään aktiivisesti ja dokumentoidusti osana päätöksentekoa ja toiminnan kehittämistä.	Raportointi on monipuolista ja siinä hyödynnetään parhaita käytäntöjä.

## Liite 2

Kaupunginkanslian sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvaus

### HELSINGIN KAUPUNGINKANSLIAN SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN KUVAUS (26.10.2015 johtoryhmässä käsitelty luonnos)

#### 1 KUVAUKSEN TARKOITUS

Tämän kuvauksen tavoitteena on määritellä kaupunginkanslian yhteiset toimintatavat ja menettelyt sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisessä, toimeenpanossa, arvioinnissa ja raportoinnissa.

Kuvaus toimii näyttönä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, luo perustan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuden seurannalle ja arvioinnille sekä tukee raportointia sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumisesta.

Kuvaus perustuu kaupunginvaltuuston antamiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteisiin, kaupunginhallituksen hyväksymiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeisiin sekä muihin kaupungin sääntöihin ja ohjeisiin.

Kansliapäällikkö huolehtii sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanosta vi-rastotasolla. Kaupunginkanslian sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvaus käsitellään kanslian johtoryhmässä.

#### 2 SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN TAVOITTEET

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus. Laillisuus tarkoittaa voimassa olevien lakien ja hyvän hallintotavan noudattamista toiminnassa ja päätöksenteossa. Tuloksellisuudella tarkoitetaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tuloksellisuus merkitsee myös toiminnan vaikuttavuutta, laadukkaita palveluja, prosessien sujuvuutta ja henkilöstön aikaansaannoskykyä.

#### 3 SISÄISEN VALVONNAN JA RISKIENHALLINNAN OSATEKIJÄT JA TOIMINTAPERI-AATTEET

##### **Johtaminen ja hallinnon järjestäminen**

Kaupunginkanslia sitoutuu kaupungin arvoihin ja eettisiin periaatteisiin, asetettuihin tavoitteisiin, valvontavastuiden määrittämiseen, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen ja kehittämiseen sekä ammattitaitoiseen henkilökuntaan. Johtamisessa ja hallinnon järjestämisessä noudatetaan hyvää johtamis- ja hallintotapaa, jotta toteuttamalla saadaan kohtuullinen varmuus tavoitteiden saavuttamisesta, kaupungin arvojen ja eettisten periaatteiden sekä lakien noudattamisesta.

##### **Riskien arviointi**

Kaupunginkanslia tunnistaa, arvioi ja analysoi strategisia, toiminnallisia ja taloudellisia tavoitteitaan uhkaavia riskejä huomioiden toimintaympäristön muutokset, riskien hallintaan käytettävissä olevat menettelyt sekä sisäiseen valvontajärjestelmään merkittävästi vaikuttavat tekijät.

##### **Valvontatoimenpiteet**

Kaupunginkanslia edistää tavoitteiden saavuttamista, varmentaa riskienhallinnan toteutumista sekä hallinnon ja taloudenhoidon menettelyiden asianmukaisuutta. Riskejä pienentäviä valvontamenettelyjä ovat esim. toimivaltuudet, suunnitelmat, ohjeet, prosessikuvaukset, raportointimenettelyt sekä erilaiset taloudenhoidon ja hallinnon kontrollit, työnjaot ja järjestelmäkontrollit.

#### **Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuus**

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tukemiseksi kaupunginkanslia tuottaa ja hankkii tietoa. Johto viestii henkilöstölle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tavoitteista ja vastuista sekä toimii yhteistyössä ulkopuolisten tahojen kanssa asioissa, jotka vaikuttavat sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuuteen.

#### **Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan seuranta, arviointi ja kehittäminen**

Kaupunginkanslian johtoryhmä vastaa niistä toimenpiteistä, jotka edistävät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimenpiteiden toteutumista.

### 4 Kaupunginkanslian toimiala, keskeisimmät tehtävät ja niiden tavoitteet

Kaupunginkanslian toimii kaupunginhallituksen alaisena virastona kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajiston yleisenä suunnittelu-, valmistelu- ja toimeenpanoelimenä hyväksytyjen tavoitteiden mukaisesti. Tehtävät on määriteltävä johto- ja toimintasäännössä sekä toimintasuunnitelmissa. Lisäksi viraston toimintaan liittyviä tavoitteita määritellään kaupungin strategiaohjelmassa ja talousarviossa.

Suurin osa kaupunginkanslian tehtävistä ja tavoitteista ovat yhtenäisiä kaupunkitasoisten tavoitteiden kanssa.

Elinkeino-osasto huolehtii elinkeinopolitiikan kehittämistehtävistä, kaupunkimarkkinoinnista, yritysneuvonnasta sekä matkailu- ja kongressiasioista. Osasto johtaa kaupungin työllisyysasioiden hoitoa ja tuottaa työllistämistä tukevia palveluita helsinkiläisille. Osasto valvoo kaupungin kokonaisuutena maahanmuuttoasioissa, huolehtii työperäisen maahanmuuton strategisesta suunnittelusta ja seuraa kaupungin maahanmuuttopolitiikan toteutumista. Osasto huolehtii myös kaupungin kansainvälisen toiminnan järjestämisestä ja koordinoimisesta sekä kansainvälisestä kaupunkipolitiikasta.

Hallinto-osasto huolehtii kaupunginvaltuuston, kaupunginhallituksen ja kaupunginjohtajiston päätöksenteon valmistelusta ja täytäntöönpanosta osaltaan, kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen toiminnan käytännön järjestelyistä, kirjaamotoinnista, yleisistä hallintopalveluista ja keskitetyistä tukipalveluista sekä kaupungin yleisestä turvallisuus- ja valmiusasioiden koordinoimisesta ja edistämisestä. Lisäksi hallinto-osasto huolehtii kaupunkitasoisen valmisteluprosessin kehittämisestä.

Henkilöstöosaston keskeisimpinä tehtävinä on huolehtia kaupungin henkilöstöpolitiikan valmistelusta, keskitetystä työnantajatoiminnasta, yhteistoimintajärjestelmien kehittämisestä, kaupungin työnantajakuvasta ja henkilöstötiedottamisesta. Lisäksi osasto huolehtii kaupungin henkilöstön saatavuuden ja liikkuvuuden edistämisestä sekä koordinoi kaupungin henkilöstöhankintaa ja vastaa kaupungin uudelleensijoitustoiminnasta sekä henkilöstöasioiden neuvonnasta sekä viraston henkilöstöasioista.

Oikeuspalvelut huolehtii oikeudellisesta edunvalvonnasta ja asiantuntijapalveluiden tuottamisesta muun muassa sopimuksiin ja hankintoihin, hallintoon ja palvelussuhteisiin, rakentamiseen ja vahingonkorvauksiin sekä yhteisöihin ja verotukseen liittyvissä asioissa.

Talous- ja suunnitteluosasto huolehtii kaupungin talouden ja toiminnan suunnittelusta, kaupungin strategian valmistelusta ja hallinnon yleisestä kehittämisestä sekä konserniohjaukseen, rahoitukseen, riskienhallintaan ja harmaan talouden torjuntaan liittyvistä tehtävistä. Lisäksi osasto avustaa kaupunginjohtajistoa aluerakentamisprojektien ohjauksessa ja asuntopolitiikan koordinoimisessa sekä arvioi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa. Osasto huolehtii viraston talusasioista.

Tietotekniikka- ja viestintäosasto huolehtii tieto- ja viestintäteknologioiden hyödyntämisen ohjauksesta ja tietohallinnon yhteentoimivuuden kehittämisestä kaupungin hallinnossa sekä keskushallinnon tietotekniikasta. Lisäksi osasto huolehtii keskushallinnon viestinnästä ja kaupungin viestintätoimintojen koordinoinnista, yleis- ja maahanmuuttoneuvonnasta, kaupungin vuorovaikutuksen ja osallisuuden kehittämisestä sekä niiden koordinoinnista.

## 5. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintatavan ja menettelyjen kuvaus

### 5.1 Johtaminen ja hallinnon järjestäminen

<b>Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ja viittaukset asiakirjoihin</b>	<b>Toteuttamisesta vastaa / vastaavat</b>
<p>Kaupunginkanslian tehtävät on kuvattu johtaja toimintasäännöissä. Kanslian toteuttamia kaupunkitasoisia tehtäviä ja vastuita on määriteltä myös osastojen tehtävänalaa koskevissa dokumenteissa.</p> <p>Kaupunginkanslia on kuvannut osan keskeisimmistä prosesseistaan. Ohjeistus, asiakirjat ja mallit tukevat eri normien, lakien, sääntöjen ja ohjeiden noudattamista päivittäisessä toiminnassa.</p> <p>Asiakirjat: toimintaa ohjaava lainsäädäntö, johtosääntö, hallintosääntö, taloussääntö, toimintasääntö, toimivallan delegointipäätökset, TA-ohjeet, toimintasuunnitelma, prosessikuvaukset ja muut ohjeet</p>	<p>Kansliapäällikkö, osastopäälliköt, yksiköiden päälliköt</p>
<p>Kaupunginkanslian johtoryhmä käsittelee talousarviota, toimintasuunnitelmaa, toimintakertomusta, kehittämistä, henkilöstöpolitiikkaa, koulutusta, hankintoja, tiedottamista ja työsuojelua koskevat keskeiset asiat sekä muut puheenjohtajan käsiteltäväksi ottamat asiat ja yhteistoimintapöytäkirjassa johtoryhmälle osoitetut asiat. Johdon ja henkilöstön ylimpänä yhteistoimintaelimenä toimii laajennettu johtoryhmä.</p>	<p>Kansliapäällikkö/ kanslian johtoryhmä</p>

Asiakirjat: kokousmuistiot intrassa	
Kussakin kaupunginkanslian osastossa osaston päällikön neuvoa-antavana elimenä toimii osaston johtoryhmä. Osaston päällikkö johtaa osaston toimintaa ja vastaa siitä, että hyväksytyt tavoitteet saavutetaan. Kukin osasto vastaa omalta osaltaan että sisäinen valvonta ja riskienhallinta on kytketty osaksi osaston toimintaa ja prosesseja.	Osastopäälliköt/ osastojen johtoryhmät
Asiakirjat: kokousmuistiot intrassa	
Yksiköiden päälliköt johtavat yksiköidensä toimintaa ja vastaavat myös yksiköiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumisesta.	Yksiköiden päälliköt
Asiakirjat: yksikkökokousten muistiot	
Kanslian taloutta ja toimintaa suunnitellaan ja tavoitteita asetetaan kaupunkiyhteinen ohjeistus ja painopisteet sekä toimintaympäristön muutokset analysoiden ja huomioiden.  Tavoitteiden toteutuminen mahdollistetaan varmistamalla oikeat resurssit tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteita on kirjattu toimintasuunnitelmaan, sitoviksi tavoitteiksi, TUPA-tavoitteisiin sekä henkilökohtaisiin tavoitteisiin.  Toiminnan ja talouden kehitystä seurataan päivittäistyössä ja talousarvion toteutumista ja TUPA-tavoitteita seurataan neljästi vuodessa kanslian johtoryhmässä sekä osastojen johtoryhmissä.  Asiakirjat: Toimintasuunnitelma, TAE, TS, TUPA-tavoitteisto, ennusteet, tilinpäätös, toimintakertomus	Kansliapäällikkö, osastopäälliköt

## 5.2 Riskien arviointi

Riskien arviointi on prosessi, joka kattaa riskien tunnistamisen, riskien analysoinnin ja niiden merkittävyyden arvioinnin. Kaikkia toimenpiteitä, joiden avulla pyritään hallitsemaan tiettyjä riskejä, ei välttämättä kutsuta riskienhallinnaksi tai riskien hallintakeinoiksi.

Seuraavassa on nostettu esille keskeimpiä kaupunki- ja virastotasoisia tehtäviä ja toimenpiteitä, joiden yhteydessä arvioidaan riskejä tai jotka toimivat keinoina riskien hallitsemiseksi.

<b>Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ja viittaukset asiakirjoihin</b>	<b>Toteuttamisesta vastaava/vastaavat</b>
---	---

<p>Kaupungin talousarvioprosessilla pyritään hallitsemaan kaupunkitasoisia taloudellisia ja toiminnallisia tekijöitä, ja sen yhteydessä riskien arvioinnin painopiste on kaupunkitasoisten strategisten, taloudellisten ja toiminnallisten riskien tunnistamisessa ja hallinnassa.</p> <p>Talouteen liittyviä tekijöitä käydään läpi myös tasehallintaryhmässä.</p> <p>Asiakirjat: Kaupungin TA-prosessi sekä siihen liittyvine menetteluineen ja asiakirjoineen, tasehallintaryhmän pöytäkirjat</p>	<p>Rahoitusjohtaja, talousarviopäällikkö</p>
<p>Konsernijohto valvoo tytäryhteisöjen toimintaa ja tuloksellisuutta säännöllisesti. Kanslia huolehtii kaupungin edunvalvonnasta sen toimialaan kuuluvien tytäryhteisöjen toiminnassa.</p> <p>Asiakirjat: tytäryhteisöjen seurantaraportit</p>	<p>Talousarviopäällikkö</p>
<p>Tietotekniikkaohjelma toteuttaa kaupungin strategiaohjelmaa ja antaa suuntaviivat tietotekniikan hyödyntämiselle ja kaupungin tietohallinnon kehittämiseksi. Tämä sisältää riskien hallintaan liittyviä menettelyitä.</p> <p>Kaupungin viestintä noudattaa kaupunginhallituksen hyväksymiä viestinnän ohjeita, viranomaismääräyksiä ja suosituksia. Näiden pohjalta kaupunginkanslian viestintä antaa hallintokunnille ohjeita ja neuvoja viestinnällisissä kysymyksissä sekä palvelee joukkoviestimien tarpeita.</p> <p>Asiakirjat: Tietotekniikkaohjelma, viestinnän linjaukset</p>	<p>Tietotekniikka- ja viestintäjohtaja</p>
<p>Henkilöstöjohtamiseen, työturvallisuuden ja työsuojelun kaupunkitasoiseen kehittämiseen ja ohjaukseen sisältyy menettelyjä, joilla voidaan hallita myös riskejä.</p> <p>Asiakirjat: Työsuojelupakki, Kunta 10 –työhyvinvointitutkimus, henkilöstöraportti, muut asiaan liittyvät ohjeet ja menettelyt</p>	<p>Henkilöstöjohtaja</p>
<p>Maankäyttöön ja asumiseen liittyviä tekijöitä linjataan muun muassa maankäytön ja asumisen toteutusohjelma.</p> <p>Asiakirjat: maankäytön ja asumisen toteutusohjelma</p>	<p>Rahoitusjohtaja</p>
<p>Kaupungin kilpailukykyyn liittyvien tekijöiden tunnistamisessa arvioidaan riskejä ja mahdollisuuksia.</p>	<p>Elinkeinojohtaja</p>



Asiakirjat: Helsinki – Suomen yritysmyönteisin kaupunki	
Hallinto- ja valmisteluprosessiin liittyvät menettelyt ja määrääjät on kuvattu. Prosessia kehitetään myös kaupunkitasoisesti.	Hallintojohtaja
Asiakirjat: päätösvalmistelun periaatteet	
Kaupungille haitallisia oikeudenkäyntejä sekä muutoin taloudellisesti ja toiminnallisesti haitallisia seuraamuksia pyritään välttämään kaupungin oikeudellisella edunvalvonnalla, neuvonnalla, ohjauksella ja koulutuksella.	Kaupunginlakimies
Kanslian tavoitteisiin liittyviä riskejä arvioidaan vuosittain osana talousarvion ja toimintasuunnitelman valmistelua.	Kansliapäällikkö, osastopäälliköt, yksiköiden päälliköt
Kanslian talousarvioennusteissa raportoidaan mahdolliset poikkeamat ja arvioidaan niiden seurauksia sekä merkittävimmät kaupunginkanslian toimintaan ja talouteen vaikuttavia toimintaympäristön muutoksia.	Kansliapäällikkö, osastopäälliköt, yksiköiden päälliköt
Kanslian tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa kuvataan ja arvioidaan edellisen vuoden tavoitteiden toteutumista ja riskejä. Asiakirjat: Talousarvioehdotus, taloussuunnitelma, toimintasuunnitelma, tilinpäätös, toimintakertomus, ennusteet	
Kanslian työsuojelullisia riskejä vähennetään vakiintunein työsuojelutoimenpitein, työsuojeluorganisaation avulla sekä henkilöstön koulutuksella.	Osastopäälliköt, yksiköiden päälliköt
Asiakirjat: Työsuojelupakki (vaarojen arviointi) -järjestelmä, Kunta 10 -työhyvinvointitutkimus	
Viraston vastuulla olevien ja kaupungin toiminnan ja talouden kannalta kriittiset tietojärjestelmät ja niiden sisältämä tieto tunnustetaan, niiden toiminnan laatuun ja jatkuvuuteen liittyvät riskit tunnustetaan ja arvioidaan.	Osastopäälliköt ja tietotekniikapäällikkö
Hankinnat tehdään hankintakäsikirjassa kuvatun prosessin mukaisesti.	Kansliapäällikkö, osastopäälliköt, yksiköiden päälliköt, hankintoja valmistelevat ja niistä päättävät
Sopimuskaudella seurataan sopimusehtojen noudattamista ja reagoidaan tarvittaessa poikkeamiin. Toimittajien yhteiskunnallisten velvoitteiden täyttymistä valvotaan myös sopimusajalla kaupungin harmaan talouden torjunnasta antaman ohjeen mukaisesti.	
Väärinkäyttö- ja virhemahdollisuuksia eliminoidaan muun muassa määriteltyä laskujen	

tarkastus- ja hyväksymiskäytäntöjä noudattamalla.	
Asiakirjat: Hankintavaltuudet, laskujen tarkastus- ja hyväksymiskäytännöt	

### 5.3 Valvontatoimenpiteet

<b>Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ja viittaukset asiakirjoihin</b>	<b>Toteuttamisesta vastaava/vastaavat</b>
Valvontaa toteutetaan kaikentasoisessa päätöksenteossa, valmisteluprosesseissa ja toiminnoissa.  Asiakirjat: delegointipäätökset, prosessikuvaukset ja toimintaohjeet	Kansliapäällikkö, osastopäälliköt, yksiköiden päälliköt
Kaupunkitasoisten tavoitteiden ja prosessien valvontatoimenpiteet on määritelty niitä koskevissa ohjeissa ja prosessikuvauksissa.	Kansliapäällikkö, osastopäälliköt, yksiköiden päälliköt
Kanslian toiminnan ja talouden kehitystä seurataan päivittäistyössä. Kanslian talousarvion toteutumista ja TUPA-tavoitteita seurataan neljästi vuodessa kanslian johtoryhmässä sekä osastojen johtoryhmissä. Henkilökohtaisia tavoitteita seurataan ja arvioidaan myös tulos- ja kehityskeskusteluissa.  Asiakirjat: Talousarvion tot.ennusteet, tulos- ja kehityskeskustelulomakkeet, raportit, toimintasuunnitelma, TUPA-tavoitteisto, ennusteet, tilinpäätös, toimintakertomus	Kansliapäällikkö, osastopäälliköt, yksiköiden päälliköt

### 5.4 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimivuutta tukeva tieto ja sen välitys

<b>Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ja viittaukset asiakirjoihin</b>	<b>Toteuttamisesta vastaa / vastaavat</b>
Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen, arviointiin liittyvät tiedot ja toimintatavat määritellään ja viestitetään sisäisille ja ulkoisille sidosryhmille. (ks. myös kohdat 5.2 ja 5.3)  Asiakirjat: Tämän kuvauksen lisäksi mm. tilinpäätökseen ja toimintasuunnitelmaan sisältyvät kirjaukset.	Kansliapäällikkö, kanslian johtoryhmä
Tilintarkastajan, tarkastusviraston ja sisäisen tarkastuksen tekemien arviointien ja tar-	Kansliapäällikkö, osastopäälliköt

kastusten tulokset kommunikoidaan tarvittavien tahojen kanssa ja ryhdydään tarvittaessa toimenpiteisiin.	
--	--

#### 5.5 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan seuranta ja arviointi

<b>Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan menettelyt ja viittaukset asiakirjoihin</b>	<b>Toteuttamisesta vastaa / vastaavat</b>
<p>Kanslian tehtävistä johtuen monet seurantaan ja arviointiin liittyvät menettelyt ovat yhteneväisiä kaupunkitason menettelyjen kanssa.</p> <p>Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumista arvioidaan osana tilinpäätöksen yhteydessä tehtävää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan selontekoprosessia. Riskienhallinnan asiantuntija kokoaa selonteon johtoryhmän arvioitavaksi.</p> <p>Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilan arvioinnissa hyödynnetään sisäisen valvonnan muistilistaa ja riskienhallinnan arviointimallia.</p> <p>Asiakirjat: Tämän kuvauksen lisäksi mm. tilinpäätökseen, toimintasuunnitelmaan ja talousarvion tot.ennusteisiin sisältyvät kirjaukset</p>	Kansliapäällikkö, osastopäälliköt

**Kaupunginkanslia xx.xx.2015**

## Liite 3

Kaupunginkanslian riskienhallinnan tilan arviointiin osallistuneet

Elinkeinojohtaja (16.12.2014)

Elinkeinopäällikkö (16.12.2014 ja 21.10.2015)

Hallintojohtaja (21.11.2014 ja 9.10.2015)

Henkilöstöjohtaja (11.12.2014 ja 15.10.2015)

Kaupunginkanslian henkilöstöpäällikkö (5.12.2014)

Kaupunginkanslian talouspäällikkö (27.11.2014 ja 16.10.2015)

Kaupunginlakimies (18.11.2014 ja 1.10.2015)

Projektipäällikkö (8.12.2014)

Rahoitusjohtaja (20.11.2014 ja 9.10.2015)

Tietopalvelupäällikkö (21.11.2014)

Tietotekniikka- ja viestintäjohtaja (8.12.2014 ja 9.10.2015)

Tietotekniikkapäällikkö (8.12.2014)

Työhyvinvointipäällikkö (11.12.2014)

Työturvallisuuspäällikkö (11.12.2014 ja 15.10.2015)

Yritysasiamies (16.12.2014 ja 21.10.2015)