



TAMPEREEN  
AMMATTIKORKEAKOULU

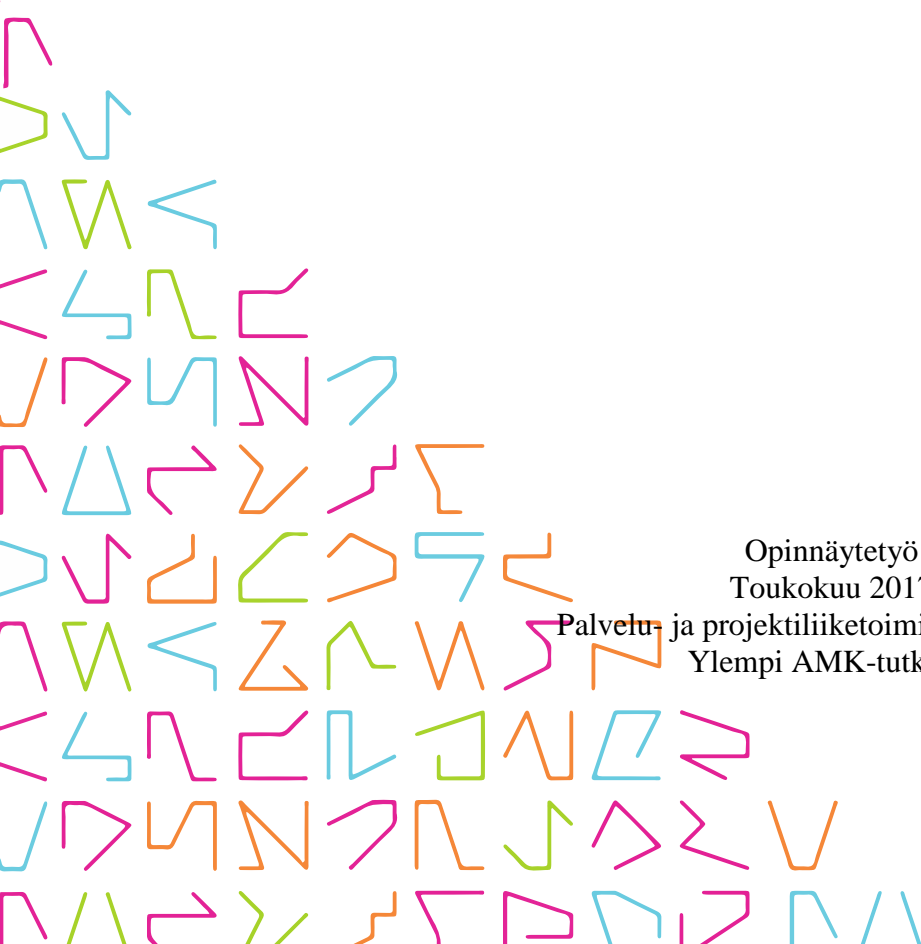
# **KOHTI KOKONAISVALTAISTA RISKIEN- HALLINTAA ISO 31 000 -STANDARDIN AVULLA**

Pirkkalan kunnan riskienhallinnan kehittäminen

Johanna Järvensivu

Opinnäytetyö  
Toukokuu 2017

Palvelu- ja projektiliiketoiminnan koulutus  
Ylempi AMK-tutkinto



## TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu  
Palvelu- ja projektiliiketoiminnan koulutus  
Ylempi AMK-tutkinto

JÄRVENSIVU JOHANNA:

Kohti kokonaisvaltaista riskienhallintaa ISO 31 000 -standardin avulla  
Pirkkalan kunnan riskienhallinnan kehittäminen

Opinnäytetyö 106 sivua, joista liitteitä 2 sivua  
Toukokuu 2017

---

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, mitä vaatimus kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta kunnissa kuntalain mukaan tarkoittaa ja sen pohjalta analysoida Pirkkalan kunnan riskienhallinnan kehitystarpeita suhteessa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan näkökulmaan. Kehittämistyössä verrattiin Pirkkalan kunnan nykyistä riskienhallinnan käytäntöä ISO 31 000 -standardissa kuvattuihin käytäntöihin, määriteltiin muutostarpeet ja laadittiin niihin tähtäävä toimenpidesuunnitelma. Tavoitteena oli kehittää Pirkkalan kunnalle riskienhallinnan toimintamalli, joka pohjautuu soveltuvien osien ISO 31 000 -standardin mukaisen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan näkökulmaan ja sen mukaisesti riskienhallinnan käytäntöihin.

Opinnäytetyö oli kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Tutkimusote noudatteli tapaus-tutkimuksen periaatteita siltä osin, että tutkimuskohteena oli yksi kunta (Pirkkala) ja sen riskienhallinnan tutkiminen ja kehittäminen. Työssä sovellettiin myös konstruktivisen tutkimusotteen ideaa siinä, että kehittämistyön tavoitteena oli laatia Pirkkalan kunnalle riskienhallinnan kehittämissuunnitelma ja uusi riskienhallinnan toimintamalli.

Opinnäytetyö toteutettiin perehtymällä ISO 31 000- standardiin ja sen soveltamisohjeisiin, Pirkkalan kunnan vuosien 2015 ja 2016 tilinpäätöksiin ja arviointikertomuksiin, vuoden 2017 talousarvioon, hallintosäätöihin, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeisiin sekä alan kirjallisuuteen ja opinnäytetöihin. Työssä hyödynnettiin myös Pirkkalassa vuonna 2016 tehdyn riskien arviointiprosessin aineistoa, jossa kunnan neljä osastoa kartoittivat toimialansa merkittävimmät riskit.

Opinnäytetyön tuloksena Pirkkalan kunnalle laadittiin riskienhallinnan kehittämisen toimenpidesuunnitelma, jossa esitetyt kehittämissuunnitelmat on aikataulutettu, vaiheistettu ja vastuutettu. Riskienhallinnan käytännön tekeminen on aikataulutettu noin yhdeksän kuukautta kestäväksi ajanjaksoksi kesästä 2017 alkukevääseen 2018. Opinnäytetyön tulokset ovat hyödynnettävissä Pirkkalan kunnassa heti.

Työssä esitettyjen toimenpiteiden avulla Pirkkalan riskienhallinnan toimintamallia saadaan kehitettyä kokonaisvaltaisempaan suuntaan ja riskienhallinnan kypsyyssastepor-taikossa edetään kohti kypsempää ja järjestelmällisempää riskienhallinnan toimintamallia. Huipulle on kuitenkin vielä matkaa eli riskienhallinnan kehittämistyötä on jatkettava.

---

Asiasanat: kokonaisvaltainen riskienhallinta, ISO 31 000 -standardi, riskienhallinnan kehittäminen, kunta, kuntalaki

## ABSTRACT

Tampereen ammattikorkeakoulu  
Tampere University of Applied Sciences  
Master's Degree Programme in Service Business and Project Management

JÄRVENSIVU JOHANNA:

Towards Enterprise Risk Management with the ISO 31 000  
Development of Risk Management in Pirkkala Municipality

Master's thesis 106 pages, appendices 2 pages  
May 2017

---

The purpose of this Master's thesis was to find out what the demand for enterprise risk management (ERM) in municipalities means according to the Local Government Act, and on the basis of that to analyze the development needs of the risk management in Pirkkala, in relation to the enterprise risk management. The development work compared the current risk management practices in Pirkkala with the practices described in the ISO 31 000, identifying the needs for change and establishing an action plan for them. The objective was to develop a new risk management approach for Pirkkala, based on the approach to overall risk management in accordance with the ISO 31 000 and its risk management practices as appropriate.

The master's thesis was a qualitative study. The research method followed the principles of a case study, and the research target was chosen to be one of the municipalities in Finland, i.e. Pirkkala (the case), and the examination and development of its risk management. The concept of constructive research was also applied in the work and the aim of the work was to generate a new risk management development plan for Pirkkala and a new risk management framework.

The master's thesis was carried out by familiarizing with the ISO 31 000 standard and its application guidelines, by examining the financial statements and evaluation reports of Pirkkala for the years 2015 and 2016, and the 2017 budget, by studying the administrative regulations, and the guidelines of internal supervision and risk management, and by reading literature and theses. In addition, the thesis used material of the risk assessment process conducted in 2016, where the four departments of Pirkkala evaluated their most significant risks.

The outcome of the master's thesis was a plan for developing the risk management in Pirkkala municipality, with the development proposals being scheduled, phased and mandated. The practice of risk management is scheduled for a period of approximately nine months from the summer 2017 to the early spring 2018. The results of the master's thesis can be utilized in Pirkkala municipality immediately.

Through the measures presented in the thesis, Pirkkala's risk management strategy can be developed into a more comprehensive direction and the risk management strategy will progress towards a more mature and more systematic direction. However, there is still a long way to go and the development work must continue.

---

Key words: enterprise risk management, ISO 31 000, risk management, municipality, Local Government Act

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
1.1	Opinnäytetyön taustaa.....	6
1.2	Opinnäytetyön tarkoitus, tavoite ja rajaus .....	8
1.3	Tutkimuksen kohdeorganisaatio .....	11
1.4	Tutkimusmenetelmät ja -aineisto.....	13
1.5	Aikaisempi tutkimus kuntien kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta ISO 31 000 -standardin näkökulmasta .....	15
2	RISKIENHALLINTA KUNNAN NÄKÖKULMASTA.....	17
2.1	Riskienhallintaa koskevat kuntalain säännökset.....	17
2.1.1	Hallintosääntö .....	18
2.1.2	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen.....	19
2.1.3	Konserniohje omistajaohjauksen välineenä .....	20
2.1.4	Toimintakertomus .....	23
2.1.5	Tilintarkastajan tehtävät .....	24
2.2	Kuntien riskien erityispiirteitä .....	25
2.3	Riskienhallinta osana sisäistä valvontaa .....	29
2.4	Kuntien riskienhallinnan perustuminen järjestelmälliseen riskienhallinnan viitekehykseen .....	32
3	ISO 31 000 -STANDARDI KEHITTÄMISEN TYÖKALUNA .....	36
3.1	Soveltamisala .....	36
3.2	Termit ja määritelmät.....	38
3.2.1	Riski .....	38
3.2.2	Riskienhallinta .....	40
3.2.3	Riskienhallinnan periaatteet.....	42
3.2.4	Riskienhallinnan puitteet.....	44
3.2.5	Riskienhallintaprosessi.....	46
3.3	Riskienhallinnan puitteiden osa-alueet .....	46
3.3.1	Valtuudet ja sitoutuminen .....	47
3.3.2	Riskienhallinnan puitteiden suunnittelu.....	48
3.3.3	Riskienhallinnan toteuttaminen.....	51
3.3.4	Puitteiden seuranta ja katselmointi.....	51
3.3.5	Puitteiden jatkuva kehittäminen.....	53
3.4	Kokonaisvaltaisen riskienhallintaprosessi .....	54
3.4.1	Viestintä ja tiedonvaihto .....	55
3.4.2	Toimintaympäristön määrittelemine .....	55
3.4.3	Riskin arviointi.....	56

3.4.4	Riskien käsittely .....	62
3.4.5	Seuranta ja katselmointi .....	63
3.5	Riskienhallinnan sisällyttäminen osaksi kunnan johtamista.....	64
4	<b>PIRKKALAN RISKIENHALLINTA ISO 31 000 -STANDARDIN VIITEKEHYKSESSÄ.....</b>	<b>66</b>
4.1	Riskienhallinta Pirkkalassa .....	66
4.1.1	Riskin määritelmä .....	66
4.1.2	Riskienhallinnan kypsyyssaste .....	67
4.2	Riskienhallinnan periaatteet.....	70
4.3	Riskienhallinnan puitteet .....	70
4.3.1	Valtuudet ja sitoutuminen .....	70
4.3.2	Toimintaympäristö .....	73
4.3.3	Riskienhallintapolitiikka .....	74
4.3.4	Riskienhallinta osana toimintaprosesseja.....	75
4.3.5	Resurssit .....	77
4.3.6	Viestintä- ja raportointimallit.....	79
4.4	Riskienhallintaprosessi .....	80
4.4.1	Riskien tunnistamisen ja arvioinnin menetelmät ja työkalut .....	80
4.4.2	Riskienhallintatoimenpiteiden määrittäminen .....	85
5	<b>RISKIENHALLINNAN TOIMENPIDESUUNNITELMA PIRKKALAN KUNNALLE .....</b>	<b>87</b>
5.1	Kokonaisvaltainen riskienhallinta osaksi vuosittaista toiminta- ja taloussuunnitteluprosessia .....	87
5.2	Riskienhallinnan periaatteet ja riskienhallintapolitiikka.....	88
5.3	Resurssit.....	89
5.4	Riskienhallintaosaamisen kehittäminen.....	90
5.5	Kehittämistoimenpiteiden aikataulu .....	91
6	<b>POHDINTA.....</b>	<b>92</b>
6.1	Tutkimusongelmiin vastaaminen .....	92
6.2	Opinnäytetyön tulosten hyödynnettävyys Pirkkalassa .....	95
6.3	Tutkimuksen luotettavuuden arviointi .....	96
6.4	Jatkotutkimusehdotus.....	97
	<b>LÄHTEET.....</b>	<b>99</b>
	<b>LIITTEET .....</b>	<b>105</b>
	Liite 1. Kuntakonsernin riskienhallinta ISO 31 000 -standardin viitekehysessä .....	105
	Liite 2. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin riskienhallintasuunnitelma 2016: Riskin #324 toimenpidesuunnitelma .....	106

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Opinnäytetyön taustaa

Kuntien toimintaa ohjaavaan peruslakiin eli kuntalakiin (365/1995) tehtiin vuonna 2012 merkittäviä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä, toteuttamista ja raportointia koskevia muutoksia. Kuntalakiin lisätyt säännökset (325/2012) kunnan ja kuntakonsernin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta tulivat voimaan vuoden 2014 alusta. (Suomen Kuntaliitto 2013, 3.)

Ennen vuotta 2014 riskienhallintaa kunnissa ohjeisti vain vuoden 2009 työ- ja elinkeinoministeriön alaisen kirjanpitolautakunnan kuntajaoston (KILA) ohje ”Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta” (Pekki 2016, 19).

Kuntalain uudistuksen (325/2012) taustalla oli kuntien toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Kuntien toimintoja on hajautettu ja ulkoistettu yhä useammin peruskunnasta tytäryhteisöihin ja erilaisiin yhteistoiminta-elimiin. Kunnan toiminnoista järjestetään nykyään yhä suurempi osa kuntayhtymissä, osakeyhtiöissä ja säätiöissä ja tämän takia kuntakonserneilta edellytetään aikaisempaa systemaattisempaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Myös huomattava osa kuntasektorin velkataakasta on peruskunnan ulkopuolisissa konserniyhtiöissä. (Hallituksen esitys 24/2012, 4.)

Kuntalain uudistuksen tavoitteena oli vahvistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asemaa kunnassa ja kuntakonsernissa sekä yhdenmukaistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja siitä raportointia kuntasektorilla (Kiviaho 2012, 8). Tästä syystä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tulisi perustua systemaattiseen ja dokumentoituun toimintatapaan (Suomen Kuntaliitto 2013, 3).

Laissa ei ole kuitenkaan määritelty siitä, miten systemaattisempaa riskienhallintaa käytännössä tehdään ja mitä riskienhallinnan mallia pitäisi käyttää. Niiden järjestämiseksi on olemassa useita kansainvälisiä viitekehyksiä, kuten ISO 31 000. (Suomen Kuntaliitto 2013, 3.)

Monissa kunnissa ja kuntayhtymissä on lakimuutosten muutosten myötä lisääntynyt tarve käytännön välineille ja ratkaisuille, joiden avulla riskienhallinta saadaan osaksi tavomaista toimintaa, kuten myös opinnäytetyön kohdeorganisaatiossa Pirkkalan kunnassa (BDO Oy 2016). Pirkkalan riskienhallintaa ei ole perustettu mihinkään olemassa olevaan riskienhallintastandardiin.

Pirkkalan valtuusto hyväksyi 20.1.2014/6 § kuntalain säännösten mukaisesti hallintosääntöön lisättäväksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteita koskevat säännökset. Pirkkalan kunnanhallitus antoi valtuuston hyväksymiä perusteita noudattaen yksityiskohtaisemmat ohjeet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanosta ja valvonnasta 15.12.2014/390 § hyväksymässään Pirkkalan kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeessa, joka tuli voimaan 1.1.2015. (Pirkkalan kunta 2016, 14.)

Edellä mainitussa yleisohjeessa on Pirkkalan kunnanhallitus ja lautakunnat velvoitettu laatimaan valtuustokausittain riskianalyysi toimialaansa koskevista keskeisimmistä riskeistä ja laatimaan sen pohjalta riskienhallintasuunnitelma. (Pirkkalan kunta 2014, 4.) Yleisohjeessa määritelty riskienhallintasuunnitelmien laatimisvelvoite on toteutettu vuoden 2016 aikana osastoittain. Kunnan neljän osaston eli hallinto-osaston, perusturvaosaston, sivistysosaston ja teknisen osaston johtoryhmät ovat kartoittaneet vuoden 2016 aikana yhdessä opinnäytetyöntekijän kanssa toimialansa merkittävimmät riskit.

Riskikartoituksen tuloksena tunnistettiin erilaisia strategisia, operatiivisia, taloudellisia ja vahinkoriskejä. Riskeistä koottiin riskilista, jonka osalta suoritettiin riskien arviointi seuraavien skaalojen mukaisesti: riskin todennäköisyys, riskin merkitys ja riskienhallinnan nykytila. Tunnistetuista riskeistä valittiin osaston kannalta merkittävimmät riskit, joiden osalta tehtiin tarkemmat riskienhallinnan toimenpidesuunnitelmat ja määriteltiin vastuutahot. Kaikki tiedot riskeihin liittyen tallennettiin osastoittain Excel -pohjaiseen riskirekisteriin. Riskikartoituksen perusteella osastot laativat osastokohtaiset riskienhallintasuunnitelmat vuosille 2016–2020. Suunnitelman toteutumisesta raportoidaan tilinpäätöksen yhteydessä.

Pirkkalan kunnassa otetaan käyttöön uusi organisaatiomalli 1.6.2017, kun valtuustokausi vaihtuu. Pirkkalassa jatketaan pormestarihallintaa, mutta poliittinen ja viranhaltija-

organisaatio muuttuvat. Muutoksessa esimerkiksi lautakuntien määrä pienenee. Valtuuston, kunnanhallituksen ja lakisääteisten keskusvaalilautakunnan ja tarkastuslautakunnan lisäksi kunnassa on jatkossa kaksi toimialalautakuntaa nykyisen neljän sijaan. (Pirkkala 2016c, 7.) Organisaatiomuutoksesta johtuen myös kunnan riskienhallintamallia ja riskienhallinnan ohjeistusta tulisi uudistaa. Opinnäytetyön ajankohtaisuus perustuu edellä mainittuun organisaatiomuutokseen ja uuden kuntalain säännöksiin koskien kunnan ja kuntakonsernin riskienhallinnan järjestämistä. Myös kunnan toimintaympäristössä tapahtuvat uudistukset eli sote- ja maakuntauudistus tuovat mukanaan omat haasteensa kunnan palveluiden järjestämiseen ja riskienhallintaan.

Vaikka kuntalain kiristyneet säännökset kunnan ja kuntakonsernin sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta ovat olleet voimassa jo pari vuotta, näyttäisi monella kunnalla olevan edelleen työsarkaa riskienhallinnan kehittämisessä. Esimerkiksi Pirkkalan tarkastuslautakunta kirjoitti vuoden 2015 arviointikertomuksessa havaintonaan, että ”Tarkastuslautakunta katsoo, että vuoden 2015 aikana sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on kehitetty eteenpäin, mutta kehittämistyötä on jatkettava edelleen.” (Pirkkalan kunta 2016a, 27).

Opinnäytetyön taustalla oleva kehittämistehtävä tulee omasta työstäni. Työtehtäviini kuuluu muun muassa kehittää Pirkkalan kunnan riskienhallintaa ja sisäistä valvontaa. Tämän opinnäytetyön avulla pyrin osaltani edistämään kuntalain velvoitetta ja kehittämään Pirkkalan kunnan nykyistä riskienhallintaa vastaamaan kattavammin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan näkökulmaa ja sen mukaisia riskienhallinnan käytäntöjä.

## 1.2 Opinnäytetyön tarkoitus, tavoite ja rajaus

Tutkimuksen kohdeorganisaationa on Pirkkalan kunta.

Opinnäytetyön **tarkoituksena** on selvittää, mitä vaatimus kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta kunnissa kuntalain mukaan tarkoittaa ja sen pohjalta analysoida Pirkkalan kunnan riskienhallinnan **kehitystarpeita suhteessa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan näkökulmaan**. Kehittämistyössä verrataan Pirkkalan kunnan nykyistä riskienhal-



linnan käytäntöä standardissa ISO 31 000 kuvattuihin käytäntöihin, määritellään muutostarpeet ja laaditaan niihin tähtäävä toimenpidesuunnitelma. Tavoitteena on kehittää Pirkkalan kunnalle riskienhallinnan toimintamalli, joka pohjautuu soveltuvin osin ISO 31 000 -standardin mukaisen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan näkökulmaan ja sen mukaisiin riskienhallinnan käytäntöihin.

Tutkimuksen tavoitteiden pohjalta opinnäytetyölle voidaan määritellä seuraavat tutkimustehtävät, joihin on tarkoitus saada vastaus:

- Mitä vaatimus kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta kunnissa kuntalain mukaan tarkoittaa?
- Mikä on Pirkkalan kunnan riskienhallinnan nykytila?
- Millaisia eroja Pirkkalan kunnan nykyisessä riskienhallinnan toimintamallissa ja käytännöissä on verrattuna ISO 31 000 -standardin suosituksiin ja ohjeisiin nähden ja jos puutteita tai poikkeavuuksia havaitaan, niin miten ISO 31 000 -standardia voidaan soveltaa Pirkkalan riskienhallinnan kehittämisessä?
- Millainen on uusi järjestelmällinen lähestymistapa, jolla Pirkkalan kunta voi muuttaa riskienhallintajärjestelynsä standardin ISO 31 000 mukaisiksi kunnan ominaisuuksien mukaan valitulla tavalla?

Tämän opinnäytetyön viitekehyksenä on ISO 31 000 -standardi, jonka pohjalta kohdeorganisaation nykyistä riskienhallinnan käytäntöä lähdetään kehittämään. Valitsin standardin opinnäytetyöhön liittyvään aineistoon perehtymisen jälkeen, koska totesin sen olevan käytännönläheisempi verrattuna toiseen yleisesti käytettyyn COSO ERM -standardiin. COSO ERM -standardiin verrattuna ISO 31 000 -standardi antaa käytännönläheisiä ohjeita siitä, kuinka riskienhallinta kannattaa järjestää. Se on myös ensimmäinen riskienhallintastandardi, joka on sovellettavissa kaikenlaisiin yrityksiin ja julkishallinnon organisaatioihin (Ilmonen ym. 2010, 33.) Standardi on käytössä esimerkiksi Espoon kaupunkikonsernissa ja sen riskienhallintapolitiikassa on hyödynnetty standardin periaatteita ja ohjeita soveltuvin osin (Espoon kaupunki 2014, 1). Myös Oulun kaupungin noudatetaan soveltuvin osin ISO 31 000 -standardia (Oulun kaupunki 2013, 9). ISO 31 000 -standardin soveltamisesta kuntien riskienhallinnan kehittämiseen on myös tehty melko vähän opinnäytetöitä.

ISO 31 000 -standardin mukainen kokonaisvaltainen riskienhallintamalli ei eroa COSO:n ERM -mallista merkittävästi, mutta se on kuvattu erityyppisesti (Juvonen ym. 2014, 16). Sonja Marjamäki-Ruuskanen on tehnyt opinnäytetyössään (YAMK) riskienhallintastandardien vertailevan analyysin COSO ERM:in ja ISO 31 000 -standardin välillä. Marjamäki-Ruuskanen toteaa, että kummatkin standardit käsittelevät samoja asioita, mutta vaan eri tavalla esitettynä. Suurin ero standardin välillä on se, että COSO ERM yhdistää viitekehysten ja prosessin samaan pakettiin, kun taas ISO 31 000 -standardi erottelee nämä toisistaan. (Marjamäki-Ruuskanen 2013, 34.) COSO ERM on Marjamäki-Ruuskanen tekemän vertailevan analyysin mukaan monimutkainen ja sen kuutiomainen tapa esittää viitekehys on vaikea hahmottaa (Marjamäki-Ruuskanen 2013, 43).

Espoon kaupungin riskipäällikkö Johanna Kattelus toteaa COSO:n olevan varsin kontrolli- ja raporttipainotteinen. COSO määrittelee riskin pääsääntöisesti negatiiviseksi ja ERM-riskienhallinnan (Enterprise Risk Management – Intergrated Framework) yhdeksi prosessiksi, jota toteutetaan organisaatiossa ylhäältä alaspäin. Katteluksen mielestä ISO 31 000 on ylivoimainen verrattuna monelle tuttuun COSO ERM -viitekehukseen. (Kattelus 2014, 11.)

Riskipäällikkö Johanna Kattelus tosin myös moittii ISO 31 000 -standardia joiltain kohdin ja nostaa tästä esimerkkinä standardin kohdan 4.3.4 (Sisällyttäminen organisaation prosesseihin). Kattelus pohtii sen olevan liikaa vaadittu, että riskienhallinta olisi sisällytettävä *kaikkiin organisaation käytäntöihin ja prosesseihin tarkoituksenmukaisella, vaikuttavalla ja tehokkaalla tavalla*. Toisena esimerkkinä hän nostaa esille standardin kohdan 5.5 (Riskien käsittely). Kattelus ei kertomansa mukaan allekirjoita sitä, että riskit käsitellään perinpohjaisesti erillään muusta organisaation toiminnasta. On tehokkaampaa keskustella suoraviivaisesti esimerkiksi kunnan johtoryhmän kanssa siitä, että mitä olemme tälle riskille jo tehneet, mitä tullaan tekemään ja kuka siitä vastaa. (Kattelus 2014, 11.)

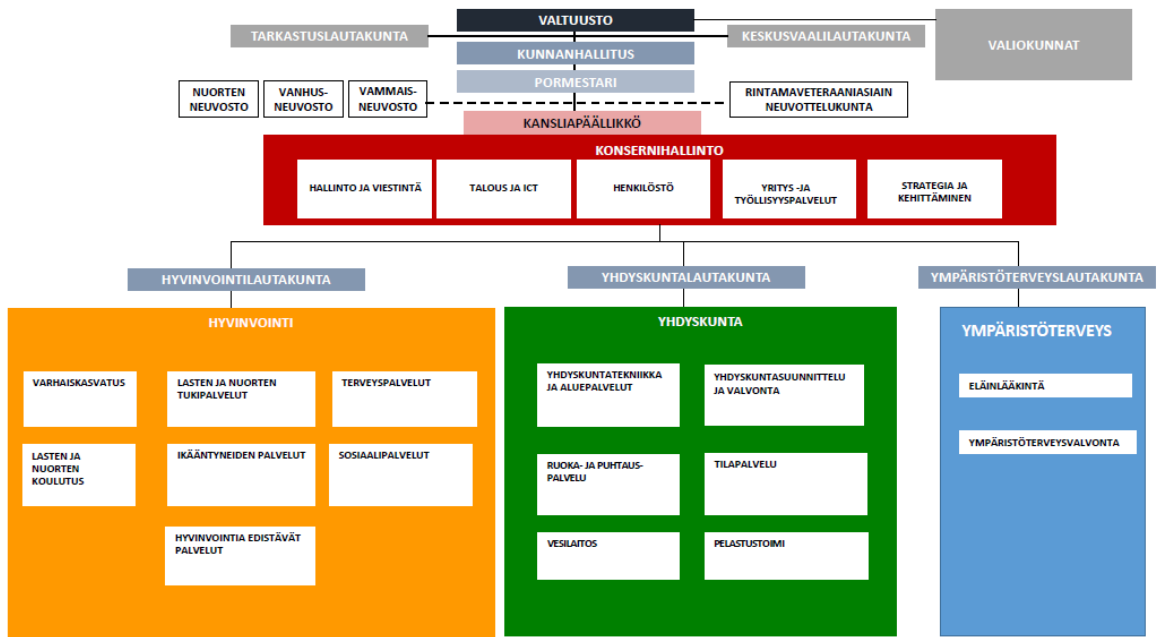
### 1.3 Tutkimuksen kohdeorganisaatio

Pirkkalan kunta sijaitsee Pirkanmaalla ja on osa Tampereen kaupunkiseutua (Pirkkalan kunta 2017, 3). Pirkkala on tilastojen mukaan yksi Suomen vetovoimaisimmista kunnista ja kunnan asukasluku on kasvanut viimeisten vuosien aikana eniten suhteessa asukaslukuun (Kiviranta, Tebest & Rissanen 2016). Vuoden 2016 lopussa kunnan asukasluku oli 19 169. Väestö on kasvanut koko 2000-luvun ja kolmena viime vuonna väestönkasvu on ollut vuosittain 1-2 prosenttia. (Pirkkalan kunta 2017a, 10.)

Kuntarating 2016 -tutkimukseen mukaan Pirkkalassa asuvat myös maan tyytyväisimmät kuntalaiset. Norstat Finland haastatteli Kuntarating 2016 -tutkimukseen 10 263 Suomessa asuvaa 18–79-vuotiasta Suomen asukasta syksyn 2016 aikana. EPSI Rating yhtiön tutkimuksessa asukkailta kysyttiin, kuinka tyytyväisiä he ovat asuinkuntansa tarjoamiin palveluihin, missä määrin palvelut täyttävät kaikki odotukset ja kuinka lähellä asuinkunta on täydellistä kuntaa. Sekä Pirkkala että Kauniainen yltyivät tutkimuksessa keskiarvoon 84,5, joka on erinomainen tulos. Kuntien keskiarvo on 69,4. Pirkkala sijoitui ykköseksi myös vuonna 2014 tuloksella 83,2. Vuonna 2015 Pirkkala jäi pienen otosmäärän vuoksi ratingin ulkopuolelle. Kunta on sijoittunut kolmen parhaan joukkoon tutkimuksen alusta eli vuodesta 2012 asti. (Pirkkalan kunta 2017b.)

Pirkkala on Tampereen kaupungin lisäksi Suomen toinen kunta, jossa on pormestari. Pormestarijärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2010. Tuusulan kunta ja Helsingin kaupunki siirtyvät pormestarijärjestelmään vuonna 2017 (Miettinen 2017).

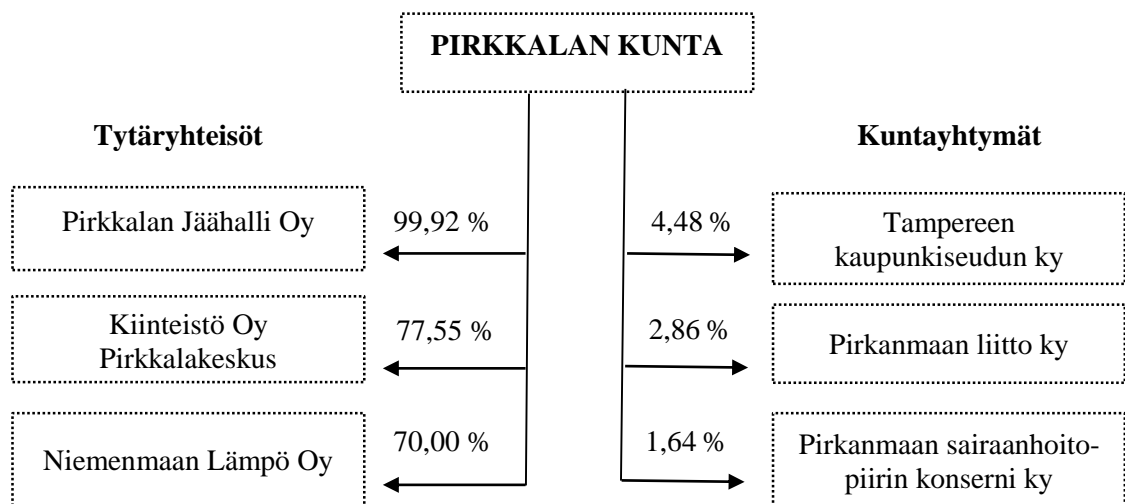
Pirkkalan kunnassa otetaan käyttöön seuraavalla sivulla olevan kuvion 1 mukainen uusi organisaatiomalli 1.6.2017, kun valtuustokausi vaihtuu. Pirkkalassa jatketaan pormestarihallinnalla, mutta poliittinen ja viranhaltijaorganisaatio muuttuvat. Muutoksessa esimerkiksi lautakuntien määrä pienenee. Valtuuston, kunnanhallituksen ja lakisääteisten keskusvaalilautakunnan ja tarkastuslautakunnan lisäksi kunnassa on jatkossa kaksi toimialalautakuntaa nykyisen neljän sijaan. Toimielinrakenteen ulkopuolelle muodostetaan asioita valmistelevia valiokuntia, joiden lukumäärää, tehtäviä ja kokoa ei määrätä ennalta. Valiokunnat eivät ole virallisia toimielimiä eikä niillä ole päätösvaltaa. (Pirkkala 2016c, 7.)



KUVIO 1. Pirkkalan kunnan organisaation perusrakenne 1.6.2017 (Pirkkala 2017a, 3)

Uuden kuntalain velvoittamista vaikuttamistoimielimistä eli nuoris-, vammais- ja vanhusneuvostosta sekä asiakasfoorumitoiminnasta on tarkoitus kehittää yhtenäinen kokonaisuus (Pirkkalan kunta 2016b, 7). Organisaatiomuutoksesta johtuen myös kunnan riskienhallintamallia ja riskienhallinnan ohjeistusta tulisi uudistaa.

Pirkkalan kunnan konserniin kuuluvat kunnan lisäksi kuntayhtymät ja kolme tytäryhteisöä: Pirkkalan Jäähalli Oy (99,92 %), Kiinteistö Oy Pirkkalakeskus (77,55 %) ja Niemenmaan Lämpö Oy (70,00 %) (Pirkkalan kunta 2017a, 24).



KUVIO 2. Pirkkalan kunnan konsernirakenne (mukaiillen Pirkkalan kunta 2017a, 24)

#### 1.4 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto

Opinnäytetyö on kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus, jossa lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa kohdetta pyritään tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 161.) Tutkimuksen tyypillisiin piirteisiin kuuluu, että tutkimusaineisto kootaan luonnollisissa ja todellisissa tilanteissa. Tutkimuksessa tapauksia käsitellään ainutlaatuisina ja aineistoa tulkitaan sen mukaisesti. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 164.)

Tutkimusote noudattelee tapaustutkimuksen periaatteita siltä osin, että tutkimuskohteenä on yksi kunta (case) ja sen riskienhallinnan tutkiminen ja kehittäminen. Tapaustutkimuksessa tutkittavana yksikkönä eli tapauksena (case) voi olla yksilö, yritys, yhteisö (esimerkiksi kunta), toiminto tai prosessi, jota tarkastellaan todellisessa ympäristössään. (Kananen 2012, 34.) Aineistoa kerätään useita metodeja käyttämällä (Hirsjärvi ym. 2009, 135). Tutkimusaineistona toimivat erilaiset dokumentit, arkistot ja tutkijan havainnot (Kananen 2012, 35).

Työssä sovelletaan myös konstruktiiivisen tutkimusotteen ideaa siinä, että kehittämistyön tavoitteena on laatia Pirkkalan kunnalle riskienhallinnan kehittämissuunnitelma ja uusi riskienhallinnan toimintamalli. Konstruktiiivista tutkimusta voidaan käyttää lähestymistapana, kun kehittämistehtävän tavoitteena on laatia jonkinlainen konkreettinen tuotos tai esimerkiksi suunnitelma, mittari tai malli. Konstruktiiivisen tutkimuksen tavoitteena on saada käytännön ongelmaan uudenlainen ja teoreettisesti perusteltu ratkaisu. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2014, 65.) Opinnäytetyön teon aikana ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida kehitetyn konstruktion eli uuden riskienhallinnan toimintamallin toimivuutta käytännössä, sillä riskienhallintajärjestelmän muuttaminen on vuosia kestävä prosessi (Ilmonen ym. 2013, 55).

Konstruktiiivisen tutkimuksen lähestymistapa on perusteltu, sillä pyrin kehittämistyössäni luomaan olemassa olevan riskienhallintaa käsittelevän tiedon pohjalta uuden toimintamallin kunnalle riskienhallintaprosessin käytännön toteuttamiseksi. Kehittämistyön haluttu päämäärä on ennalta tiedossa, mutta sen saavuttaminen ei. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2014, 65–66.)

Konstruktivisessa tutkimuksessa käytettävät menetelmät voivat olla hyvin erilaisia. (Ojasalo, Moilanen & Ritalahti 2014, 68). Tässä työssä tullaan yhdistelemään olemassa oleva tieto käytännön kokemuksista kerättävään tietoon. Olemassa olevaa tietoa kerätään käymällä riskienhallintaa käsitteleviä lähteitä monipuolisesti läpi.

Keskeisiä dokumentteja, joita tutkimukseni aineistona tulen käyttämään, ovat kuntalaki, ISO 31 000 -standardin soveltamisen ohjeet, Pirkkalan kunnan vuosien 2015 ja 2016 ti-linpäätökset ja arviointikertomukset, vuoden 2017 talousarvio, hallintosäännöt, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeet sekä alan kirjallisuus ja opinnäytetyöt. Lisäksi hyödynnetään muiden kuntien laatimia riskienhallinnan aineistoja. Ilmonen ym. (2013) suosittelevatkin käyttämään riskienhallinnassa benchmarkingia eli esikuva-analyysiä, jossa analysoidaan parhaimmat käytännöt alalla (kunnissa) ja sovelletaan niitä omaan toimintaan (Ilmonen ym. 2013, 187).

Riskienhallinnassa on joitakin keskeisiä elementtejä ”riskienhallinnan kivijalkoja”, kuten riskienhallintaprosessin sisällyttäminen strategia- ja vuosisuunnitteluprosessiin, käytettävät työkalut, riskien vaikutusten arviointitavat ja -asteikot ja raportoinnin järjestäminen, jotka löytyvät sekä kunnista että yrityksistä. Näitä ”kivijalkoja” vertailemalla voi välttää monta ongelmaa ja löytää omaan kuntaan sopivia malleja. (Ilmonen ym. 2013, 187.)

Lisäksi työssä hyödynnetään johdollani tehdyn riskikartoitusprosessin aineistoa ja omia kokemuksiani. Pirkkalan kunnan osastojen johtoryhmät: hallinto-osasto, sivistysosasto, perusturvaosasto ja tekninen ovat kartoittaneet kanssani osastojen merkittävimmät riskit vuosille 2016–2020 ja laatineet osastokohtaiset riskienhallintasuunnitelmat vuoden 2016 aikana. Kartoitustyössä hyödynnettiin vuonna 2008 tehdyn riskienhallintaprojektin tuloksia, joka tehtiin kunnan vakuutusmeklariyhtiön Marsh Oy:n asiantuntijoiden tuke-  
mana.

## 1.5 Aikaisempi tutkimus kuntien kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta ISO 31 000 -standardin näkökulmasta

Opinnäytetyön aiheeseen liittyvään aineistoon tutustuessani olen löytänyt vain muutamaa pro gradu -tutkielman ja YAMK-opinnäytetyön, jotka on tehty vuonna 2012 tehdyn kuntalain osittaisuudistuksen (325/2012) jälkeen ja joissa on käsitelty ISO 31 000 -standardin soveltamista kuntien riskienhallinnassa. Kuntalain osittaisuudistuksessa tehtiin merkittäviä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä, toteuttamista ja raportointia koskevia muutoksia (Suomen Kuntaliitto 2013, 3).

Jarkko Vesapuiston helmikuussa 2016 julkaistu pro gradu -tutkielmassa ”Riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja prosessi kunnallisessa palvelutuotannossa ISO 31 000 – standardin näkökulmasta – Case Tampereen Avopalvelut” on selvitetty, miten Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystalvveluja tuottavan Avopalvelujen tuotantoalueen riskienhallinta on organisoitu ja mahdollistaako se nykyisellään riskien kokonaisvaltaisen hallinnan. Tutkimuksessa ei pureuduttu yksittäisiin taloudellisiin ja toiminnallisiin riskeihin, vaan tavoitteena oli saavuttaa tutkittavasta ilmiöstä kohdeorganisaatiossa kokonaiskuva. (Vesapuisto 2016, 2.)

Ville Hyytiäisen (2016) YAMK-opinnäytetyössä ”Riskienhallintaprosessikokonaisuus Järvenpään Nuorisokeskukselle syrjäytyvät nuoret huomioiden” laadittiin ja jalkautettiin ISO 31 000 -standardin mukainen riskienhallintaprosessi Järvenpään Nuorisokeskukselle (Hyytiäisen (2016, 3). Mainittakoon vielä Kaija Nuutilan (2014) YAMK-opinnäytetyö ”Projektihallinnon kehittäminen talouden näkökulmasta. Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimi”, jossa myös sovellettiin ISO 31 000 -standardia (Nuutila 2014, 2).

Yksityisten yritysten ISO 31 000 -standardin aihealueeseen liittyvistä opinnäytetöistä mainittakoon hyvinä esimerkkeinä Niko Vornasen (2016) pro gradu- tutkielma ”Riskitiedon ja riskienhallintajohtajan rooli ISO 31 000 -riskienhallintaprosessissa” (Vornanen 2016, 2) ja Aleksi Liuksialan (2012) pro gradu- tutkielma ”The use of the risk management standard ISO 31 000 in Finnish organizations” (Liuksiala 2012, 2).

Julkishallinnon organisaatiolle tehdyistä riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan kehittämiseen tähtävistä YAMK-opinnäytetöistä mainittakoon hyvinä esimerkkeinä Sonja

Marjamäki-Ruuskanen (2013) opinnäytetyö ”Hallinnon tietotekniikkakeskuksen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämissuunnitelma” (Marjamäki-Ruuskanen 2013, 3) ja Anja Kakkurin (2011) opinnäytetyö ”Sisäinen valvonta ja riskienhallinta koulutus-kuntayhtymässä. Case: Sastamalan koulutuskuntayhtymä” (Kakkuri 2011, 2).

Riskienhallinnan nykytilaa ja toteutusta kunnissa ovat tutkineet muun muassa Matleena Ylitalo (2015) pro gradu -tutkielmassa ”Ovatko kuntaorganisaatioiden riskit hallinnassa? Tarkastelussa riskienhallinnan johtaminen, keinot ja kehittäminen” (Ylitalo 2015, 5), Matti Riekkä pro gradu -tutkielmassa (2014) ”Kuntakonsernin riskiprofiilin muodostaminen, case: Oulun kaupunki, Tampereen kaupunki ja Turun kaupunki” (Riekkä 2014, 2) ja Aleksi Mäkelä (2013) pro gradu -tutkielmassa ”Suomalaisten kaupunkien riskienhallinnan toteutus ja organisointi – Case: Jyväskylän kaupunki” (Mäkelä 2013, 2).

Yksityisten yritysten vastaavista opinnäytetöistä mainittakoon hyvinä esimerkkeinä Olli Pöyryn (2008) pro gradu -tutkielma ”Kokonaisvaltainen riskienhallinta (ERM) - Jalakauttamisen avaintekijät ja haasteet” (Pöyry 2008, 2), Sanja Saarisen (2012) pro gradu -tutkielma ”Kohti kokonaisvaltaista riskienhallintaa - Yrityksen liiketoimintariskien hallinnan kehittäminen” (Saarinen 2012, 2) ja Tiina Kaijalaisen (2016) pro gradu -tutkielma ”Riskienhallinnan taso viidessä suomalaisessa pörssiyhtiössä ja riskienhallinnan ulkoisen informaation tarve yrityksen arvonmäärityksessä” (Kaijalainen 2016, 2).

Edellisten opinnäytetöiden lisäksi tässä yhteydessä on syytä mainita Suomen Kuntaliiton, Oy Audiapro Ab:n (nykyisin BDO Audiator Oy), Tampereen yliopiston ja FCG Konsultointi Oy:n ajalla 10/2012-2/2013 toteuttama kuntien riskienhallintakysely, jolla kartoitettiin kuntien ja kuntayhtymien riskienhallinnan tilaa ennen kuntalain (325/2012) vuoden 2012 osittaisuudistusta. Kyselyn tuloksista on kerrottu luvussa ”2.4 Kuntien riskienhallinnan perustuminen järjestelmälliseen riskienhallinnan viitekehykseen”.

Edellä oleva kysely toteutettiin siis ennen kuntalain osittaisuudistusta (325/2012). Keväällä 2015 kuntalain osittaisuudistuksen jälkeisen BDO Oy toteutti keväällä 2015 kyselytutkimuksen, jonka tarkoituksena oli tarkemmin selvittää kuntien riskienhallinnan nykytilaa suhteessa kuntalain uusiin säännöksiin. Kyselyn tuloksista on kerrottu kappaleessa ”2.4 Kuntien riskienhallinnan perustuminen järjestelmälliseen riskienhallinnan viitekehykseen”.



## 2 RISKIENHALLINTA KUNNAN NÄKÖKULMASTA

Tässä luvussa kerrotaan keskeisistä kuntalain pykälistä, joissa säädetään kuntakonsernin riskienhallinnan järjestämisestä ja lisäksi kerrotaan kuntien riskien erityispiirteistä. Tavoitteena on saada ymmärrys siitä, mitä nämä kuntalain säännökset käytännössä tarkoittavat ja millaisia toimenpiteitä ne edellyttävät kunnilta riskienhallinnan järjestämisen suhteen. Riskienhallinnan tulisi olla luonteeltaan kokonaisvaltaista, mutta mitä tämä vaatimus *kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta* kunnissa kuntalain mukaan tarkoittaa?

### 2.1 Riskienhallintaa koskevat kuntalain säännökset

Uusi kuntalaki (410/2015) hyväksyttiin 10.4.2015 ja se tuli valtuustokaudesta riippumattomin osin voimaan 1.5.2015 alkaen. Merkittävää osaa lain säännöksistä sovelletaan vasta 1.6.2017 lukien, kun uusi valtuustokausi alkaa. (Harjula & Prättälä 2015, 969.)

Kuntalain säännökset velvoittavat kunnan järjestämään kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan. Tämän luvun kappaleissa 2.1.1–2.1.5 selvitetään, millaisia velvoitteita kunnille on määrätty niissä seitsemässä pykälässä (Pekki 2016, 21–23), joissa säädetään riskienhallinnan järjestämisestä, mitä nämä kuntalain säännökset käytännössä tarkoittavat ja millaisia toimenpiteitä ne edellyttävät kunnilta:

- 4. luku: 14 § Valtuuston tehtävät (voimaan 1.6.2017)
- 7. luku: 39 § Kunnanhallituksen tehtävät & 47 § Kunnan tytäryhteisöjen toiminta ja konserniohje (voimaan 1.6.2017)
- 9. luku: 67 § Johtokunta (tuli voimaan 1.5.2015)
- 12. luku: 90 § Hallintosääntö (voimaan 1.6.2017)
- 13. luku: 115 § Toimintakertomus (tuli voimaan 1.5.2015) ja
- 14. luku: 123 § Tilintarkastajan tehtävät (tuli voimaan 1.5.2015). (Harjula & Prättälä 2015, 969–970; Pekki 2016, 21–23.)

Seuraavissa kappaleissa käsiteltävistä pykälistä tuli lain voimaan tullessa 1.5.2015 sovellettaviksi pykälät 67, 115 ja 123. Loput pykälät 14, 39, 47 ja 90 tulevat voimaan 1.6.2017 ja siihen saakka sovelletaan vuoden 1995 kuntalain (365/1995) vastavia säännöksiä muutoksineen. Riskienhallintaa koskevien pykälien pääasiallinen sisältö ei kuitenkaan muuttunut uuden kuntalain (410/2015) myötä, kun niitä verrataan vuonna 2012 tehtyihin kuntalain osittaisuudistuksen vastaaviin pykäliin (325/2012). Edellä mainittu vuoden 2012 kuntalain osittaisuudistus toi mukanaan merkittäviä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä, toteuttamista ja raportointia koskevia muutoksia, jotka tulivat voimaan vuoden 2014 alussa.

Kuntalain (325/2012) uudet määräykset tarkoittivat käytännössä sitä, että kunnan riskienhallinnan tuli jatkossa olla luonteeltaan *kokonaisvaltaista* ja kuntakonsernin tasolla kattaa strategiset, toiminnalliset, taloudelliset sekä lakien ja hyvän hallintotavan noudattamiseen liittyvät riskit. Riskienhallinnan pitää sisältää riskien tunnistamisen, analysoinnin ja priorisoinnin, hallinnan toimenpiteiden määrittelyn ja valvonnan sekä tuloksellisuuden arvioinnin. Lisäksi riskienhallinta pitää toimeenpanna dokumentoidusti ja sen tuloksellisuudesta raportoidaan kunnanhallitukselle/konsernijohtolle säännönmukaisesti. (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014, 11.)

### **2.1.1 Hallintosääntö**

Hallintosääntö on kunnan hallinnon ja toiminnan keskeinen ohjausväline ja sen määräyksiä on noudatettava kunnassa. Hallintosääntö sitoo myös valtuustoa eli se ei voi poiketa hallintosäännöstä muuten kuin sitä muuttamalla. Valtuusto ei voi esimerkiksi ottaa ratkaistavakseen asiaa, jossa toimivalta on hallintosäännöllä siirretty kunnanhallitukselle. (Myllymäki 2016, 6.)

Jokaisessa kunnassa ja kuntayhtymässä on oltava seuraavan valtuustokauden alkaessa eli 1.6.2017 hyväksyttynä kuntalain (410/2015) 90 §:n mukainen hallintosääntö, johon otetaan tarpeelliset määräykset pykälässä listatuista asioista. Pykälän 1 momentin alku-lauseen mukaan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin (1) *hallinnon ja toiminnan järjestämisestä*, (2) päätöksenteko- ja hallintomenettelystä ja (3) valtuuston toiminnasta. (Harjula & Prättälä 2015, 607–609.)

Hallinnon ja toiminnan järjestämistä koskevilla määräyksillä otetaan kantaa kunnan hallinnon ja toiminnan perusasioihin eli muun muassa siihen, miten kuntaa johdetaan. Näitä kunnan johtamisen kannalta tarpeellisia määräyksiä ovat pykälän kohdassa 1 f mainitut määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. (Harjula & Prättälä 2015, 610–611.)

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta hallintosäätöön tarvitaan määräykset muun muassa tehtävistä ja toimivallasta sekä raportointimenettelyistä. Määräyksiin voidaan ottaa esimerkiksi kunnanhallituksen velvollisuus antaa tarkempia ohjeita sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen toimeenpanosta. (Harjula & Prättälä 2015, 611.)

### **2.1.2 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen**

Kuntalain (410/2015) 14 §:ssä säädetään valtuuston tehtävistä (voimaan 1.6.2017). Pykälän 7. kohdan mukaan valtuuston tulee päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Valtuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen linjaukset, tavoitteet ja osa-alueet sekä niiden toimeenpano-, seuranta- ja arviointimenettelyt. (Myllymäki 2016, 63.) Varsinainen järjestämisvastuu on 39 §:n mukaisesti kunnanhallituksella.

Sisäisen valvonnan perusteilla tarkoitetaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävien ja vastuiden, toimintatapojen sekä raportointivelvoitteiden määrittelyä (Suomen Kuntaliitto 2013, 5). Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa kuntakonsernin hyvää hallintoa ja johtamista. Ne koskevat kaikkia kuntakonsernin toimielimiä ja tilivelvollisia viranhaltijoita sekä kaikkea kuntakonsernin toimintaa. (Suomen Kuntaliitto 2013, 3.)

Sisäisen valvonnan perusteisiin tulee sisällyttää määräykset kunnanhallituksen velvollisuudesta ohjeistaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen ja toimeenpano, lauta- ja johtokuntien velvollisuudesta valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa sekä johtavien viranhaltijoiden velvollisuus toimeenpanna sisäinen valvonta

ja riskienhallinta vastualueillaan. Myös riskeistä raportoinnista ja raportointimenetelyistä on syytä ottaa määräykset kunnanvaltuuston vahvistamiin perusteisiin. (Suomen Kuntaliitto 2013, 3.)

Kuntalain (410/2015) 39 §:ssä säädetään kunnanhallituksen tehtävistä (voimaan 1.6.2017). Sen mukaan kunnanhallituksen on huolehdittava kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Kunnanhallituksella on vastuu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Hallituksen tehtävänä on siten ohjata ja valvoa kunnan ja kuntakonsernin toimintaa ja päätöksentekoa, jotta voidaan varmistua sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja toimeenpanosta hyväksytyjen ohjeiden mukaisesti. (Suomen Kuntaliitto 2013, 6.) Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisellä tarkoitetaan muun muassa niitä koskevien menettelytapojen hyväksymistä.

Valtuuston vahvistamien perusteiden lisäksi kunnissa on sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan liittyviä määräyksiä kunnan hallintosäännöissä sekä muissa ohjeissa ja määräyksissä. Esimerkiksi Oulun kaupungin ohjeessa vuodelta 2013 ”Sisäinen valvonta ja kokonaisvaltainen riskienhallinta Oulun kaupungissa” todetaan seuraavaa: ”...Oulun kaupunginvaltuusto hyväksyy Oulun kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisen perusteet. Sisäinen valvonta ja kokonaisvaltainen riskienhallinta Oulun kaupungissa -ohje täydentää lakisäätteisiä menettelyjä ja kaupunginvaltuuston hyväksymiä perusteita ohjeistamalla yksityiskohtaisemmalla tasolla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan käytännön työtä.” (Oulun kaupunki 2013, 2.)

### **2.1.3 Konserniohje omistajaohjauksen välineenä**

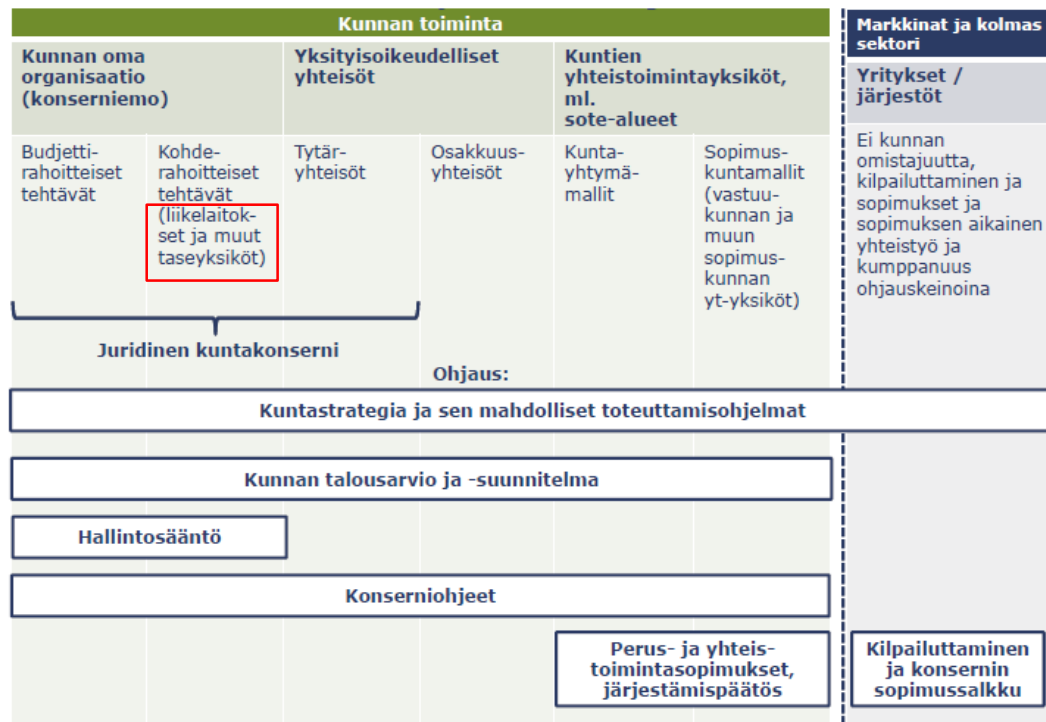
Kuntalain (410/2015) 14 §:n mukaan valtuusto päättää omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta. Konserniohje on kuntien omistajaohjauksen keskeinen väline ja sitä sovelletaan kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen. (Harjula & Prättälä 2015, 337.) Omistajaohjauksen avulla taas huolehditaan siitä, että kunnan tytäryhteisöjen toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus (Harjula & Prättälä 2015, 375). Kuntalain 47 §:ssä (voimaan 1.6.2017) säädetään tarkemmin konserniohjeen otettavista määräyksistä. Siinä annetaan tarpeelliset

määräykset ainakin konsernivalvonnan ja raportoinnin sekä riskienhallinnan järjestämisestä.

Kuntakonserni muodostuu kunnasta ja sen määräysvallassa olevista yhteisöistä. Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolaissa tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi kunnan osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä kunnan muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Kunnan toiminta käsitteeseen sisältyy juridisen kuntakonsernin lisäksi ne yhteisöt, joissa kunta on mukana vähemmistöosuudella sekä erilaiset yhteistoimintaorganisaatiot, joissa kunnalla ei ole yksinään määrävää asemaa. Kunnan toiminta sisältää lisäksi sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan, jolla tarkoitetaan muun muassa perus- tai yhteistoimintasopimukseen tai yhtiöjärjestykseen sekä kunnan edustukseen päätöksentekokelemissä. (Sallinen 2015, 5-6.)

Kuntalain 48 §:n mukaan kunnan konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut hallintosäännössä määrätyt viranomaiset. Konsernijohto vastaa kuntalain mukaan omistajaohjauksen toteuttamisesta sekä konsernivalvonnan järjestämisestä kuntakonsernissa, jollei hallintosäännössä toisin määrätä. Kuntalain 38 §:n mukaan kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnanjohtaja tai pormestari. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta kuuluvat operatiivisena toimintana kunnanhallituksen lisäksi kunnanjohtajalle tai pormestarille sekä kunnan muulle johdolle. (Sallinen 2015, 16.)

Seuraavalla sivulla olevassa kuviossa 3. on kuvattuna kuntaorganisaation johtaminen ja hallinta. Siihen on punaisella laatikolla merkitty esimerkinomaisesti kunnallisen liikelaitoksen sijainti kuntakonsernin organisaatiossa. Liikelaitos on osa kuntakonsernia ja se toimii kunnan tai kuntayhtymän osana. Kunnallinen liikelaitos on yleiskäsite, jonka ”alle” sijoittuu kolme eri liikelaitostyyppiä: kunnan liikelaitos, kuntayhtymän liikelaitos ja liikelaitoskuntayhtymä. Liikelaitos on tarkoitettu nimenomaan palveluiden tuottajaorganisaatioksi. (Harjula & Prättälä 2015, 452–455.)



KUVIO 3. Johtaminen ja hallinta kuntaorganisaatiossa (Sallinen 2015, 6)

Kunnan liikelaitos ja kuntayhtymän liikelaitos eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä eivätkä itsenäisiä kirjanpitovelvollisia. Ne kuuluvat ”emon” (kunnan tai kuntayhtymän) varsinaiseen organisaatioon ja niiden tehtävistä ja toimivallan jaosta määrätään kuntalain 90 §:n mukaisesti hallintosäännössä. Liikelaitoskuntayhtymä on kuntayhtymänä itsenäinen oikeushenkilö, jonka tehtävänä on liikelaitoksen ylläpitäminen (Harjula & Prättälä 2015, 453–455.)

Kunnallisella liikelaitoksella on kuntalain 67 §:n mukaan oltava johtokunta, joka vastaa lakisääteisenä toimielimenä liikelaitoksen toiminnasta. Johtokunnalla on lähinnä osakeyhtiön tai valtion liikelaitoksen hallitukseen verrattava asema liikelaitoksen päätöksenteossa ja toiminnan valvonnassa. (Harjula & Prättälä 2015, 457–458.) Kuntalain 66 §:n mukaan liikelaitoskuntayhtymällä on lisäksi oltava yhtymäkokous, joka käyttää sen päätösvaltaa. Liikelaitoksella voi näiden lisäksi olla muita toimielimiä. (Harjula & Prättälä 2015, 455.)

## 2.1.4 Toimintakertomus

Kuntalain (410/2015) 115 §:ssä säädetään toimintakertomuksesta (tuli voimaan 1.5.2015). Pykälän mukaan toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta kunnassa ja kuntakonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi kunnan tai kuntakonsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

Toimintakertomus on osa tilinpäätöstä. Tilinpäätös ja toimintakertomus yhdessä varmistavat, että tilinpäätöksen lukija saa kunnan ja kuntayhtymän tuloksesta ja taloudellisesta asemasta riittävän kuvan. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut yleisohjeen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta, josta viimeisin on vuodelta 2013. (Harjula & Prättälä 2015, 769–771.)

Toimintakertomuksessa on arvioitava kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Kunnan toimintaan vaikuttavat yleensä mm. toiminnalliset riskit, rahoitusriskit ja vahinkoriskit. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, 15.)

Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa tehtävä selkoa, miten sisäinen valvonta ja siihen sisältyvä riskienhallinta on kunnassa järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnittelukaudella. Tätä tarkoitusta varten kunnanhallituksen tulee esittää toimintakertomuksessa selonteko sisäisen valvonnan järjestämisestä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, 19).

Kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta annetussa kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa (2013) todetaan, että kunnan riskienhallinnan järjestämistä arvioidaan selonteossa esimerkiksi seuraavin perustein:

- ”Onko riskienkartoitus kunnassa ajan tasalla ja onko se tehty riittävän kattavasti?
- Onko riskienhallinta ja seuranta vastuutettu selkeästi ja onko siihen riittävä asiantuntemus?
- Onko onnistuttu toteutuneiden riskien ajallisessa ja rahamääräisessä ennakoinnissa?”. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, 20).

### 2.1.5 Tilintarkastajan tehtävät

Kuntalain (410/2015) 123 §:ssä säädetään tilintarkastajan tehtävistä (tuli voimaan 1.5.2015). Pykälän mukaan tilintarkastajan on toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on muun muassa tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti.

Kuntalain (410/2015) 113 §:n mukaan kunnan tilinpäätös on laadittava maaliskuun loppuun mennessä. Tilintarkastajan on viimeistään toukokuun loppuun mennessä tarkastettava tilikauden eli edellisen kalenterivuoden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilinpäätös on saatettava valtuuston käsiteltäväksi kesäkuun loppuun mennessä. Samassa yhteydessä käsitellään myös tilintarkastuskertomus ja päätetään vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille. (Harjula & Prättälä 2015, 820.)

Kuntalain mukaan tilivelvollisia ovat kunnan toimielimen jäsenet sekä asianomaisen toimielimen tehtäväalueen johtavat viranhaltijat. Tilivelvollisuus merkitsee sitä, että tilivelvollisen toiminta tulee valtuuston arvioitavaksi, häneen voidaan kohdistaa tilintarkastuskertomuksessa muistutus ja häneltä voidaan evätä vastuuvapaus sekä omasta että alaisensa tekemisestä tai tekemättä jättämisestä. Vaikka henkilö ei olisikaan lain tarkoittama tilivelvollinen, hänen on luonnollisesti hoidettava tehtävänsä asianmukaisella huolellisuudella eikä tilivelvollisaseman puuttuminen vapauta esimiehiä toiminnan valvontavastuusta. (Harjula & Prättälä 2015, 821–822.)

Esimerkiksi Pirkkalan kunnassa tilivelvolliset viranhaltijat nimetään vuosittain talousarvion käsittelyn yhteydessä. Viime kädessä harkintavalta siitä, ketkä ovat tilivelvollisia,



voidaan kuitenkin katsoa olevan tilintarkastuskertomuksen antavalla tilintarkastajalla. Lopullisesti asian ratkaisee tarvittaessa oikeuslaitos. (Harjula & Prättälä 2015, 823.)

Tilintarkastajien on siis tarkastettava 123 §:n perusteella, onko kunnan ja kuntakonsernin sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. Niin sanotussa vakiomuotoisessa tilintarkastuskertomuksessa esitetään kuntalain mukaan lausumat siitä:

- onko kunnan hallintoa hoidettu lain ja valtuuston päätösten mukaisesti
- ovatko tilinpäätös ja konsernitalinpäätös laadittu säännösten ja määräysten mukaisesti ja antavatko ne oikeat ja riittävät tiedot taloudesta ym.
- onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti. (Harjula & Prättälä 2015, 814–816.)

## **2.2 Kuntien riskien erityispiirteitä**

Kuntien toiminta ja toiminnan organisointitapa poikkeaa riskienhallinnan näkökulmasta luoneeltaan keskeisellä tavalla yritysten toiminnasta. Yksi keskeisin ero on kuntien lainsäädännöllinen velvoite organisoida asianmukainen riskienhallinta. Edellä olevissa luvuissa on kerrottu yksityiskohtaisesti kuntalaissa (410/2015) säädetyistä riskienhallinnan järjestämiseen liittyvistä velvoitteista. Kunnissa ja kuntakonserneissa riskienhallinnasta vastaavat valtuuston hyväksymien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteiden mukaisesti tilivelvolliset toimielimet, johtavat viranhaltijat ja esimiehet. Kotimaisia yrityksiä koskeva osakeyhtiölaki (624/2006) ei vastaavasti velvoita yhtiä täsmällisesti riskienhallinnan järjestämistä. (Oulasvirta, Paananen, Kiviaho & Sandström 2014, 256–257.) Lain 16 a §:ssä määrätään, että jos yhtiö on kirjanpitolain 1. luvun 9 §:ssä tarkoitettu yleisen edun kannalta merkittävä yhteisö, sen hallituksen tehtävänä on yhtiön taloudellisen raportoinnin ja tarkastuksen osalta erityisesti seurata ja arvioida yhtiön taloudellista raportointijärjestelmää sekä sisäisen valvonnan ja tarkastuksen sekä riskienhallintajärjestelmien tehokkuutta. Yleisen edun kannalta merkittäviä yhteisöjä Suomessa ovat kirjapitolain 1. luvun 9 §:n mukaan:

1. suomalainen yhteisö, jonka liikkeeseen laskema osake, velkakirja tai muu arvopaperi on kaupankäynnin kohteena arvopaperimarkkinalain (746/2012) 2. luvun 5 §:ssä tarkoitetulla säännellyllä markkinalla,
2. luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 1. luvun 7 §:ssä tarkoitettu luottolaitos ja
3. vakuutusyhtiölain (521/2008) 1. luvun 1 §:ssä tarkoitettu vakuutusyhtiö.

Lisäksi esimerkiksi kaikkien Nasdaq Helsinki Oy:ssä (Helsingin pörssi) listattuja pörssi-yhtiöitä listattujen pörssi-yhtiöiden on noudatettava Hallinnointikoodi -nimistä suositusta, joka tuli voimaan 1.1.2016. Päivitetty suositus korvaa Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodin vuodelta 2010. Hallinnointikoodin suositukset täydentävät lainsäädäntöön perustuvia pörssi-yhtiöiden menettelytapoja. Hallinnointikoodi on kokoelma hyvää hallinnointia koskevia suosituksia, jotka täydentävät suoraan lainsäädännöstä seuraavia velvoitteita. (Arvopaperimarkkinayhdistys 2016)

Toisena keskeisenä erona kuntien ja yritysten välillä on organisaatorakenne, joka vaikuttaa riskienhallinnan organisointitapaan. Kuntaorganisaatioon liittyy poliittisia toimielimiä, joilla on keskeinen vastuu kuntakonsernin riskienhallinnan organisoimisessa. Kunnissa ylintä päätösvaltaa käyttää kuntalain mukainen toimielin, jonka jäsenet eli valtuutetut valitaan neljän vuoden välein kuntavaaleilla. (Oulasvirta ym. 2014, 257.)

Valtuusto päättää kuntalain (410/2015) 14 §:n mukaan muun muassa kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista. Kunnanhallitus sijoittautuu hierarkkisesti valtuuston alapuolelle ja valtuuston tehtävänä on edellä mainitun pykälän mukaan valita kunnanhallitus. Hallituksen jäsenpaikat jaetaan pääsääntöisesti kuntavaalien tulokseen perusteella, joista on sovittu puolueiden keskinäisissä neuvotteluissa. Kunnanhallitus vastaa kuntalain 39 §:n mukaan kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Se vastaa myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistamisesta ja asianmukaisesta järjestämisestä, toimeenpanon valvonnasta ja tuloksellisuudesta. Kunnanhallitus on velvollinen antamaan osana toimintakertomusta selonteot sisäisen valvonnan ja konsernivalvonnan järjestämisestä kunnassa ja kuntakonsernissa.

Lauta- ja johtokunnilla on tilivelvollisina toimieliminä velvollisuus vastuualueellaan valvoa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimeenpanoa ja tuloksellisuutta. Toimielinten jäsenten tilivelvollisuus korostaa heidän valvontavastuutaan päätöksenteossa ja toiminnan seurannassa. Johtavien viranhaltijoiden ja muiden esimiesten tehtävinä taas on velvollisuus vastata sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan riittävydestä ja toimivuudesta vastuualueillaan. Yrityksillä taas on huomattavasti enemmän vapauksia organisoida riskienhallintaansa liittyviä tehtäviä ja vastuita. (Oulasvirta ym. 2014, 257.)

Oulasvirta ym. (2014, 257) toteavat, että yrityksissä johtajat ja riskienhallinnasta vastaavat henkilöt valitaan useammin osaamisen ja kokemuksen sekä riippumattomuuden perusteella, kuin kunnissa. Yritysten hallitusten tulee koostua riittävän monesta jäsenestä ja heillä on oltava riittävä ja monipuolinen osaaminen sekä toisiaan täydentävä kokemus. Riittävällä monimuotoisuudella vältetään jäsenten näkemysten samankaltaisuus eli ryhmäajatteluilmiö (Arvopaperimarkkinayhdistys 2015a, 26.)

Valtuustoon, joka on kunnan asukkaiden valitsema kunnan ylin toimielin, valitaan edustajat suoralla vaalilla. Ehdokkaan substanssiosaaminen ja kokemus juuri riskienhallinnasta ei todennäköisesti ole tärkein valintakriteeri kuntalaiselle, kun tämä pohtii ketä äänestää. Eduskuntatutkimuksen keskuksen johtaja ja tutkija Markku Jokisipilä on listannut artikkelissaan ”Mistä on hyvä kunnanvaltuutettu tehty?” 10 ominaisuutta, jotka kuntavaaliehdokkaan olisi syytä hallita. Jokisipilä toteaa artikkelissaan, että valtuusto on kuin kunta pienoiskoossa. Kuntapäätäjän tehtävissä ei iällä, sukupuolella, koulutuksella tai ammattitautilla ole merkitystä, mutta tiettyjä asioita pitää silti osata. Muun muassa ymmärrys talousasioista on listattu hyvän ehdokkaan ominaisuuksiin. Markku Jokisipilä toteaa, että nyky maailmassa talous on kaiken päätöksenteon reunaehto, joten siitä on oltava perusymmärrys. Kuntavaaliehdokkaan on tärkeää hahmottaa myös kokonaiskuva, oli kyse mistä asiasta tahansa. Hänen täytyy osata irrottautua kapeista näkökulmista ja pohdittava asioita kokonaisuuksina, kunnan yleisen edun kannalta. (Koskinen 2016.)

Kunta voi omistajaohjauksen keinoin varmistaa, että sen kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen hallitukseen valitaan päteviä henkilöitä. Kunta voi esimerkiksi määritellä konserniohjeessa tytäryhteisöjen hallituksen jäseniltä edellytettävät osaamis- ja pätevyysvaatimukset. Esimerkiksi Helsingin kaupungin konserniohjeessa on hallituksen valinnasta ja kokoonpanosta todettu muun muassa, että kaupungin hallituksen konsernijaosto

päittää kaupungin edustajien nimeämisestä tytäryhteisöjen hallituksiin. Ohjeessa todetaan, että kaupungin tytäryhteisöjen osalta varmistetaan hallitusten monipuolinen osaaminen ja kokemus sekä riippumattomuus ja vastuullisuus. Hallitusten kokoonpanojen tulee yhtiön toiminnan laatu, laajuus ja kehitysvaihe huomioon ottaen heijastaa eri taustoja, näkökulmia sekä erityisosaamisalueita siten, että kullakin hallituksella on yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asiantuntemus sekä kyky asianomaisen yhteisön toimitusjohtajan ohjaamiseen ja tukemiseen yhteisön kehittämiseksi ja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. (Helsingin kaupunki 2016, 17.)

Markkinaehtoisesti toimivien tytäryhteisöjen osalta on erityisesti määritelty, että kunkin yhteisön hallituksella tulee olla kollektiivina riittävä osaaminen ja pätevyys ainakin yhteisön toimialaan ja liiketoimintaan liittyvistä asioista, vastaavankokoisen yhteisön johtamisesta, konserni- ja taloushallinnosta, strategiasta, sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta, hyvästä hallintotavasta, kaupunkikonsernin toiminnasta ja tavoitteista sekä kaupungin eettisistä arvoista sekä yritysvastuusta (mukaan lukien henkilöstöasiat). Lisäksi on todettu, että kaupunginhallituksen hyväksymässä tytäryhteisökohtaisessa omistajastrategiassa määritellään kunkin tytäryhteisön hallituksen jäseniltä kollektiivina edellytettävät osaamis- ja pätevyysvaatimukset. (Helsingin kaupunki 2016, 17.)

Kolmantena keskeisenä erona kuntien ja yritysten välillä on riskienhallinnan näkökulmasta se, että kuntien toimintaa ohjaavat pääasiassa niille asetetut moninaiset lakisääteiset velvoitteet (Oulasvirta ym. 2014, 257). Kuntien velvollisuutena on kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaan hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Suurin osa kunnan tehtävistä perustuu erityislainsäädäntöön ja valtiovarainministeriön selvityksen mukaan vuonna 2012 kunnilla oli 535 lakisääteistä tehtävää (Hiironniemi 2013, 17). Yritystoiminnasta poiketen kunnilla on runsaasti lakisääteisiä tehtäviä, joiden hoitamisesta niiden on huolehdittava niin normaalioloissa, häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa. Yrityksillä sen sijaan on mahdollisuus organisoida toimintansa sen strategian kannalta tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla ja siten, että se voi toimia liiketaloudellisesti kannattavasti. (Oulasvirta ym. 2014, 257.)

Yritysten riskienhallinnan painopiste kohdistuu useimmiten strategisia ja muita liiketoiminnallisia ja -taloudellisia tavoitteita uhkaavien riskien hallintaan. Kuntien taas täytyy

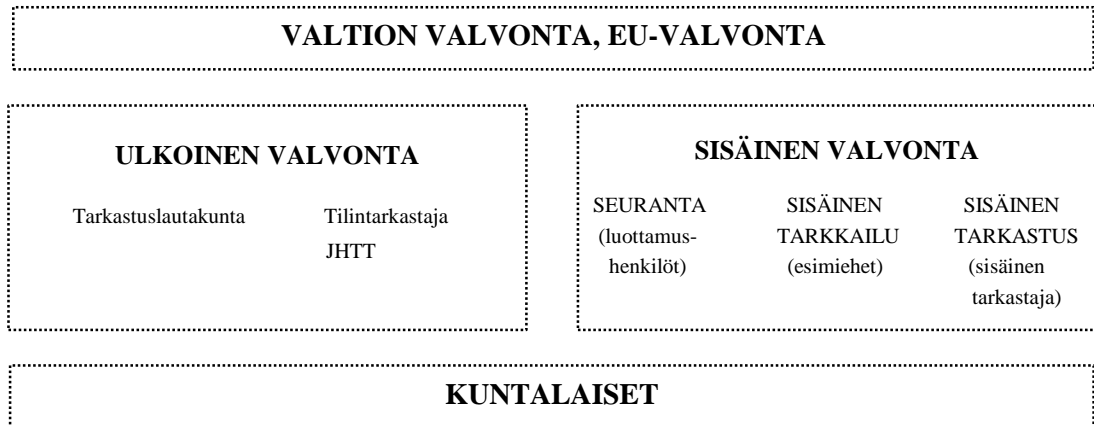
kohdistaa riskienhallinnan toimenpiteitä erityisesti lakisääteisten tehtävien häiriöttömään hoitamiseen. (Oulasvirta ym. 2014, 257.) Riskienhallinnassa on otettava huomioon kunnan toiminnan riskit kokonaisvaltaisesti. Kunnan ja kuntakonsernin riskit voidaan jakaa esimerkiksi strategiaan riskeihin, operatiivisiin riskeihin, taloudellisiin riskeihin ja vahinkoriskeihin. Osa riskeistä on kunnan ja kuntakonsernin sisäisiä ja osa ulkoapäin tulevia. Riskit voivat toteutuessaan vaikuttaa kunnan asemaan, talouteen, palvelukykyyn, työvoiman saatavuuteen ja yleiseen kilpailukykyyn asukkaista ja yrityksistä. (Suomen kuntaliito 2013, 5.)

Henkilöriskit ovat kunnan toiminnassa merkittävin riskialue ja kuntien toiminnan erityispiirteenä on suuriin ihmisryhmiin kohdistuva toiminta varhaiskasvatuksessa (päiväkodit), sivistystoimissa (koulut) ja perusterveydenhuollossa (terveys- ja sosiaalipalvelu) (Enberg 2002, 10).

Toisena erityispiirteenä on kuntien omistaminen kiinteistöjen suuri määrä, joiden vahinkoriskin toteutumisen todennäköisyys vaihtelee rakennusten kunnan, käyttötarkoituksen ja suojaustason yms. mukaan (Enberg 2002, 10). Kunta voi joutua esimerkiksi vahingonkorvausvastuuseen kosteus- ja homevaurioiden aiheuttamista henkilövahingoista (Vaasan hovioikeus 2014). Kunta voi joutua virheiden ja huolimattomuuden takia myös vahingonkorvausvastuuseen. Merkittäviä riskejä liittyy muun muassa katujen ylläpitoon, vesilaitosten toimintaan ja jätteiden käsittelyyn (Enberg 2002, 10). Esimerkiksi Nokian kaupunki on joutunut maksamaan vuonna 2007 tapahtuneesta vesikriisistä vahingonkorvauksia jo yli 600 000 euroa. Nokian vesikriisi tapahtui kymmenen vuotta sitten, kun vesijohtoverkostoon pääsi puhdistettua jätevettä. Noin kolmasosa kaupungin vesijohtoverkostosta likaantui. (Heino, 2016.)

### **2.3 Riskienhallinta osana sisäistä valvontaa**

Kunnan hallinnon ja talouden valvonta jaotellaan ulkoiseen ja sisäiseen valvontaan, kuten kuvioista 4. voidaan havaita. Ulkoisen valvonnan kohteena ovat kunnanhallitus ja kunnan muu hallinto ja se on toimivasta johdosta ja kunnan muusta organisaatiosta riippumatonta. Ulkoisesta valvonnasta vastaavat laissa säädetyllä tavalla tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat. Ulkoinen valvonta palvelee kunnanvaltuuston valvonta- ja tarkastustarpeita suhteessa kunnan toimivaan johtoon ja hallintoon. (Hallituksen esitys 24/2012, 4.)



KUVIO 4. Kunnan ulkoinen ja sisäinen valvontajärjestelmä (mukailen Holopainen ym. 2013, 197)

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämien on osa kuntakonsernin johtamista. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan yleisesti kaikkia niitä kunnan ja kuntakonsernin toiminta- ja menettelytapoja, joilla tilivelvolliset ja muut esimiehet pyrkivät varmistamaan, että, kunnan toiminta on taloudellista ja tuloksellista, päätösten perusteena oleva tieto on riittävää ja luotettavaa, lain säännöksiä, viranomaisohjeita ja toimielinten päätöksiä noudatetaan ja että kunnan omaisuus ja resurssit turvataan (Harjula & Prättälä 2015, 339).

Sisäinen tarkastus on osa sisäistä valvontaa ja se koostuu:

1. esimiesten ja johtovastuussa olevien suorittamasta valvonnasta
2. luottamushenkilöiden suorittamasta valvonnasta
3. sisäisestä tarkastuksesta. (Suomen Kuntaliitto 2013, 10.)

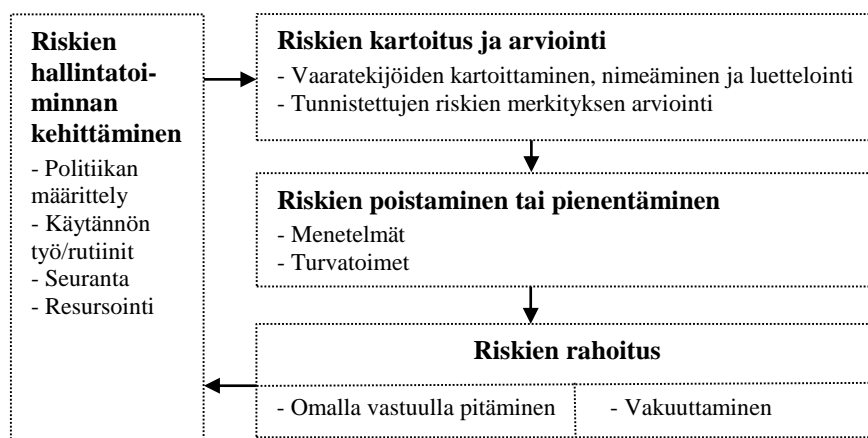
Riskistä on esitetty monia määritelmiä. Usein riskillä tarkoitetaan sellaisen tapahtuman mahdollisuutta, joka aiheuttaa tai josta seuraa kunnalle taloudellisia menetyksiä tai henkilövahinkoja kunnan henkilöstölle. Laajemman määritelmän mukaan riski ei ole vain jonkin ei positiivisen mahdollinen tapahtuminen, vaan myös se, jos jotain hyvää jää tapahtumatta. ISO 31 000 -standardi määrittelee riskin seuraavasti: ”Riski on epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin” ja ”Vaikutus on poikkeama odotetusta, niin myönteisessä kuin kielteisessä mielessä” (Suomen standardisoimisliitto 2011, 12).

Riskienhallinnan tulee sisältyä kuntakonsernin ja sen organisaatioiden normaaliin toimintaan eli kyse ei ole siis erillisestä prosessista. Riskienhallinnan tulee olla kokonaisvaltaista ja sitä tulee toteuttaa kaikissa kunnan ja kuntakonsernin toiminnoissa sekä ulkoistetuissa palveluissa. Riskienhallinnan tulee ulottua kaikkiin riskiluokkiin, sekä sisäisiin että ulkoisiin riskeihin. (Suomen Kuntaliitto 2013, 11.)

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa ja sen tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan jatkuvuudesta ja häiriöttömyydestä. Riskienhallintaprosessi perustuu

1. riskin tunnistamiseen ja kuvaamiseen
2. riskin toteutumisen vaikutusarviointiin (merkittävyyteen) ja riskin toteutumisen todennäköisyyteen
3. mahdollisuuteen hallita riskiä eri menetelmillä (valvonta)
4. riskeistä raportoimiseen ja riskien seurantaan. (Harjula & Prättälä 2015, 339.)

Kuntien riskienhallinta -kirjassa on käsitelty riskienhallintaa juuri kuntien näkökulmasta. Siinä riskienhallinta määritellään olevan kuntaorganisaation riskeihin keskittyvä johtamisen osa-alue, jonka avulla pyritään järjestelmällisesti vähentämään riskien aiheuttamia kustannuksia ja muita haittavaikutuksia. Riskienhallinnan tärkeimpänä tavoitteena todetaan olevan toiminnan jatkuvuuden varmistaminen myös siinä tapauksessa, että jokin uhkana olevista riskeistä toteutuu. Alla olevassa kuviossa on esitetty kirjassa kuvattu suunnitelmallisen riskienhallinnan osa-alueet. (Enberg 2002, 11.)



KUVIO 5. Suunnitelmallisen riskienhallinnan osa-alueet (Enberg 2002, 11.)

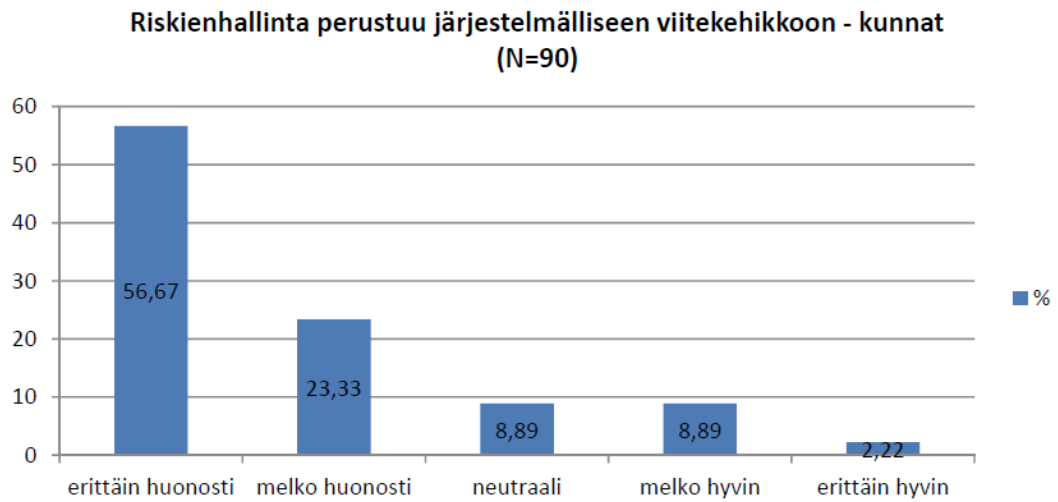
## 2.4 Kuntien riskienhallinnan perustuminen järjestelmälliseen riskienhallinnan viitekehykseen

Suomen Kuntaliitto, Oy Audiapro Ab (nykyisin BDO Auditor Oy), Tampereen yliopisto ja FCG Konsultointi Oy toteuttivat ajalla 10/2012–2/2013 kuntien riskienhallintakyselyn, jolla kartoitettiin kuntien ja kuntayhtymien riskienhallinnan tilaa ennen kuntalain (325/2012) vuoden 2012 osittaisuudistusta. Kyselyyn vastasi 109 peruskuntaa (vastausprosentti 32,8), 17 koulutuskuntayhtymää (vastausprosentti 44,7) ja 9 sairaanhoitopiiriä (vastausprosentti 45,0). Vuoden 2014 alussa voimaan tullut kuntalain osittaisuudistus toi mukanaan merkittäviä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä, toteuttamista ja raportointia koskevia muutoksia. (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014, 9.)

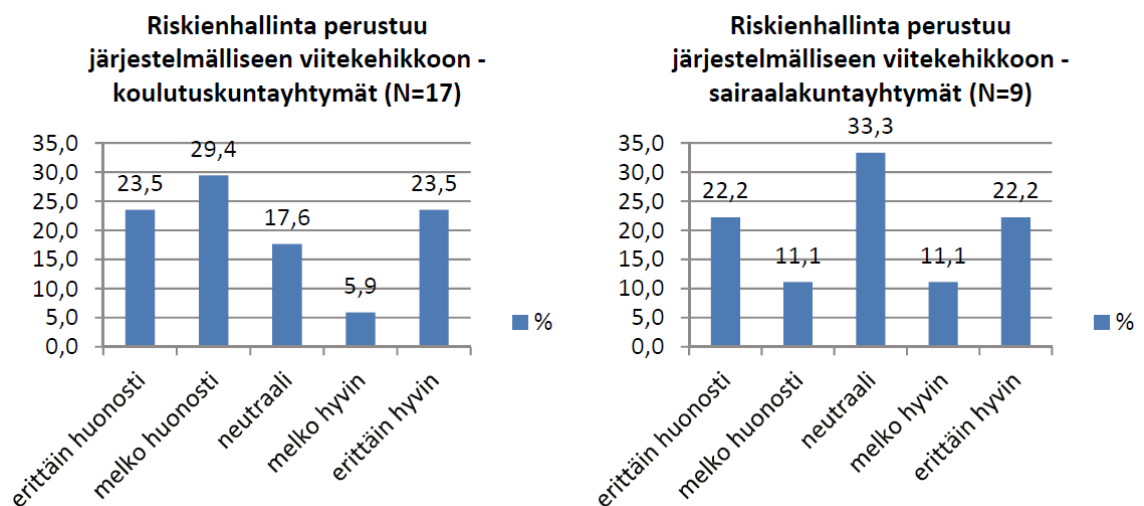
Kyselyssä selvitettiin kuntalain uudistettujen säännösten perusteella riskienhallintaan liittyvien asiakirjojen olemassaoloa sekä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toteutumista kunnissa, koulutuskuntayhtymissä ja sairaalakuntayhtymissä (Kiviaho ym. 2014, 15). Kyselyssä selvitettiin muun muassa sitä, perustuuko edellä mainittujen organisaatioiden riskienhallinta järjestelmälliseen viitekehikkoon. Kyselyn yhteenvedossa todetaan, että kysymys on tärkeä sen vuoksi, että kuntalain osittaisuudistuksessa (325/2012) voimaan tulleet lakimuutokset edellyttävät järjestelmällisen viitekehyksen (esimerkiksi ISO 31 000 -standardi tai COSO ERM) soveltamista. (Kiviaho ym. 2014, 22.)

Kuviot 6. ja 7. osoittavat, missä määrin vastaajien mielestä kuntien ja kuntayhtymien riskienhallinta perustuu järjestelmälliseen riskienhallinnan viitekehykseen. Vastaajista lähes 80 prosenttia oli sitä mieltä, että väittämä pitää paikkansa erittäin huonosti tai melko huonosti. ”Erittäin huonosti” -vastauksen valinneiden osuus oli kunnissa peräti 57 prosenttia (eli noin 62 kuntaa), koulutuskuntayhtymissä 53 prosenttia ja sairaalakuntayhtymissä 33 prosenttia. ”Melko hyvin” tai ”erittäin hyvin” vastanneiden osuus oli kunnissa vain 11 prosenttia (noin 12 kuntaa). Peruskuntien osalta keskiarvo tähän väittämään asteikolla 1–5 oli 1,7 ja siten huomattavasti alle kuntayhtymien vastauskeskiarvojen (koulutuskuntayhtymät 2,8 ja sairaanhoitopiirien kuntayhtymät 3,2). Kyselyn yhteenvedossa todetaan, että keskiarvon 1,8 voisi ajatella vastaavan väitettä: ”riskienhallinta perustuu melko huonosti järjestelmälliseen viitekehikkoon”. (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014, 22–23.)





KUVIO 6. Riskienhallintakyselyn väittämä: Riskienhallinta perustuu järjestelmälliseen viitekehikkoon (Kiviaho ym. 2014, 23)



KUVIO 7. Riskienhallintakyselyn väittämä: Riskienhallinta perustuu järjestelmälliseen viitekehikkoon (Kiviaho ym. 2014, 23)

Kyselyn tekijät ovat esittäneet vastausten yhteenvedossa muutamia arvioita siihen, miksi riskienhallinta ei perustuu kunnissa ja kuntayhtymissä järjestelmälliseen riskienhallinnan viitekehikseen. He arvioivat huonon tuloksen johtuvan osaksi siitä, että ISO 31 000 tai COSO ERM -viitekehikkoja ei tunneta kunnissa ja kuntayhtymissä. Toisaalta kyselyn tekijät arvioivat, että voi olla myöskin niin, että viitekehikot tunnetaan, mutta niiden käyttökelpoisuutta kuntakontekstissa ei pidetä hyvänä. Tulokseen vaikuttanee myös se, että esimerkiksi COSO ERM -viitekehikkoa ei ole saatavilla suomen kielellä ja

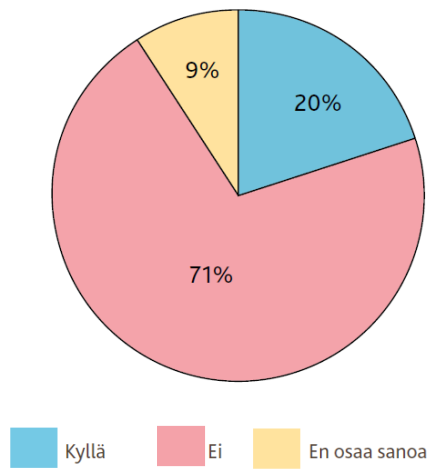
ISO 31 000 -standardi on käännetty suomeksi vasta vuoden 2011 lopulla. Kyselyn tekijät toteavat tulosten yhteenvedossa, että kyselylomakkeemme ei sinänsä selvitä huonon tuloksen taustalla olevia syitä. (Kiviaho ym. 2014, 22–23.)

Edellä oleva kysely toteutettiin siis ennen kuntalain osittaisuudistusta (325/2012). Keväällä 2015 kuntalain osittaisuudistuksen jälkeisen vuoden tilinpäätöstiedot eli vuoden 2014 tilinpäätökset olivat ensimmäistä kertaa tarkasteltavina. BDO Oy (nykyisin BDO Audiator Oy) toteutti keväällä 2015 (maalis-huhtikuussa) kyselytutkimuksen, jonka tarkoituksena oli tarkemmin selvittää kuntien riskienhallinnan nykytilaa suhteessa kuntalain uusiin säännöksiin. Kysely lähetettiin Manner-Suomen kuntiin ja siihen vastaisi 46,5 prosenttia Manner-Suomen kunnista eli hieman alle 150 kuntaa. (Uotila 2015, 5). Vuonna 2015 Suomessa oli 317 kuntaa, joista 16 Ahvenanmaalla ja 301 Manner-Suomessa (Valtiovarainministeriö 2016).

Kyselyn tulosten mukaan näytti siltä, että etenkin riskienhallinnan systemaattisuutta ja kattavuutta pitää edelleen kehittää. Seuraavilta osa-alueilta tehtiin huolestuttavia havain-  
toja:

- riskienhallinta ei useimmiten perustu standardeihin (esim. ISO 31 000, COSO ERM),
- riskienhallinnan käytäntöön vieminen konserniyhtiöissä on vielä alkutekijöissä ja
- kunnanhallitukset eivät vielä aktiivisesti valvo riskienhallintaa. (Uotila 2015, 4.)

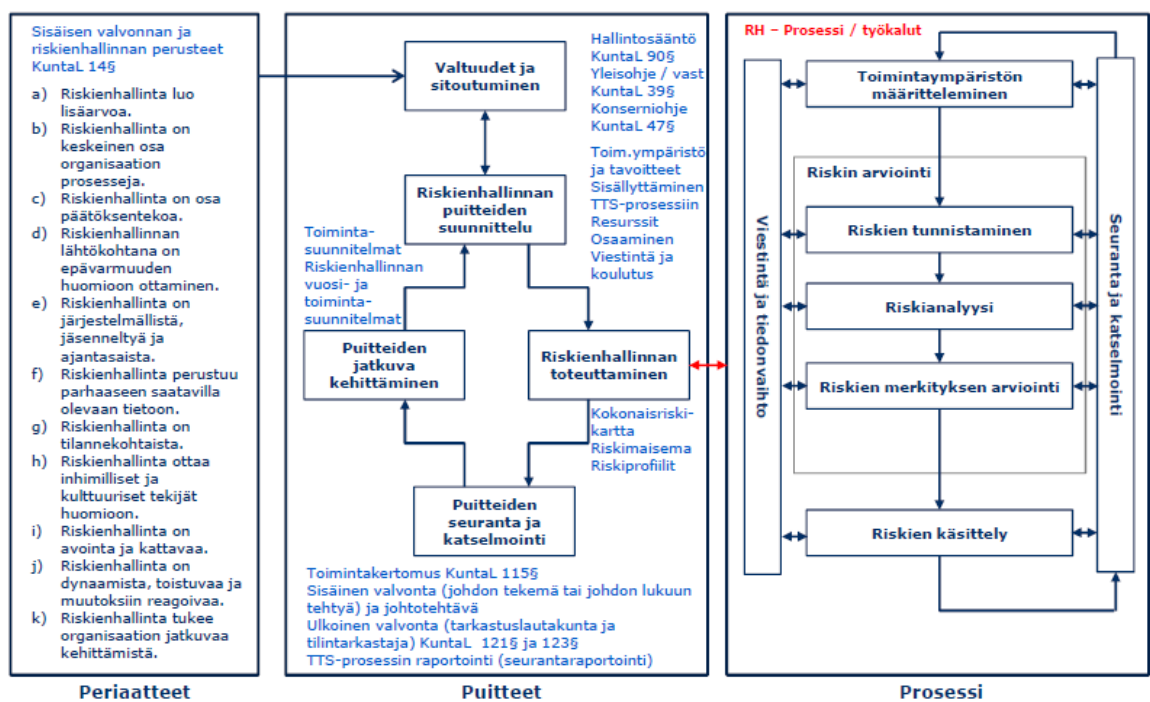
Kyselytutkimuksen tulokset tarkoittavat käytännössä sitä, että riskienhallintatyön kehittäminen on monessa kunnassa vielä melko alkuvaiheessa. Seuraavalla sivulla olevasta kuvioista 8. voidaan nähdä, että vastausten mukaan esimerkiksi riskienhallinta perustuu systemaattiseen viitekehykseen (esimerkiksi ISO 31 000 tai COSO ERM) vain 19 prosentilla eli noin 30 kunnalla kyselyyn vastanneista vajaasta 150 kunnasta. Tällöin kunnan on käytännössä usein vaikeaa priorisoida riskejä ja riskienhallinnan toimenpiteitä, jos sen riskienhallinta ei perustu yleiseen viitekehykseen. (Uotila 2015, 4-5.) Kohdeorganisaation Pirkkalan kunnan riskienhallintaa ei ole myöskään perustettu mihinkään olemassa olevaan riskienhallintastandardiin.



KUVIO 8. Riskienhallinta perustuu systemaattiseen viitekehykseen, esimerkiksi ISO 31 000, COSO ERM (Uotila 2015, 5)

### 3 ISO 31 000 -STANDARDI KEHITTÄMISEN TYÖKALUNA

Tässä luvussa esitetään ISO 31 000 -standardin periaatteet ja yleiset ohjeet, jotta saadaan ymmärrys siitä, miten standardia voidaan soveltaa Pirkkalan kunnan riskienhallinnan kehittämisessä. Samalla pohditaan, miten kuntalain (410/2015) sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien pykälien säännökset kytkeytyvät standardin viitekehykseen (riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja riskienhallintaprosessi), jota on kuvattu havainnollisesti alla olevassa kuviossa 9. Kuva on suurempana työn liitteessä 1.



KUVIO 9. Kuntakonsernin riskienhallinta ISO 31 000 -standardin viitekehyksessä (Pekki 2016, 33)

#### 3.1 Soveltamisala

ISO 31 000 -standardissa kuvattujen riskienhallinnan kolmen peruselementin eli riskienhallinnan periaatteiden, puitteiden ja riskienhallintaprosessin välinen suhde on esitetty kuviossa 9. ISO 31 000 -standardi on kansainvälisen ISO organisaation (International

Organization for Standardization) tuottama riskienhallinnan standardi, joka on vahvistettu suomalaisiksi kansalliseksi standardiksi vuonna 2009 (ISO 31 000:2009) ja se suomennettu vuonna 2011 nimellä SFS-ISO 31 000. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 1.) Standardia voivat käyttää kaikki julkiset ja yksityiset yritykset, yhteisöyritykset, järjestöt, ryhmä tai yksittäiset henkilöt. ISO 31 000 -standardi ei siten koske erityisesti mitään toimialaa tai sektoria. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 12.)

ISO standardit laaditaan yleensä ISO:n teknisissä komiteoissa ja ko. standardin on laatinut ISO:n teknisen valiokunnan riskienhallintatyöryhmä. Komiteoiden hyväksymät kansainväliset standardiehdotukset jaetaan ISO:n jäsenille äänestystä varten. Jotta standardi voidaan julkaista, pitää vähintään 75 prosenttia äänestäneistä hyväksyä ehdotus. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 4.)

Espoon kaupungin riskienhallintapäällikkö Johanna Kattelus toteaa artikkelissaan ”ISO 31 000 -riskienhallinnan kehittämisen työkalu”, että ISO 31 000 -standardi sopii kaikentyyppisille organisaatioille, mutta sitä sovellettaessa on huomioitava organisaatioiden erilaiset tarpeet, tavoitteet, toimintaympäristö, rakenne, palvelut, prosessit ja jo noudatettavat käytännöt. Standardin keskeinen lupaus on se, että sen avulla organisaatio voi luoda tavun tunnistaa, hallita ja ottaa tietoisesti riskejä, mikä lisää tavoitteiden saavuttamisen todennäköisyyttä. Kattelus toteaa, että standardi on kirjoitettu selkeästi ja käyttäjäystävällisesti. (Kattelus 2014, 10–11.)

Vaikka standardi saa Kattelukselta paljon kehuja, antaa hän sille myös eräiltä osin kritiikkiä. Esimerkiksi ISO 31 000 ei ohjeissaan huomioi selkeästi organisaation kypsyysastetta siihen nähden, miten täydellisenä standardia kannattaa lähteä käytännössä toteuttamaan. Jos organisaation evoluutio on vasta alkutaipaleellaan, voi olla mahdoton tehdä ottaa standardia sinällään käyttöön, toteaa Kattelus. (Kattelus 2014, 11.) Tämä ohje kannattanee pitää mielessä, kun lähden pohtimaan standardin soveltamista kohdeorganisaatioon Pirkkalan kuntaan. Standardista pitää osata noukkia ns. rusinat pullasta.

Riskienhallinnan toteuttaminen ja ylläpitäminen ISO 31 000 -standardin mukaisesti antaa kunnalle mahdollisuuden muun muassa:

- lisää todennäköisyyttä saavuttaa asetetut tavoitteet
- tukea kunnan ennakoivaa johtamista

- tunnistaa tarpeet tunnistaa riskit ja käsitellä niitä koko kuntakonsernissa
- parantaa kunnan mahdollisuuksien ja uhkien tunnistamista
- noudattaa kunnan toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä ja muiden viranomaisten vaatimuksia
- kehittää lakisääteistä ja vapaaehtoista raportointia
- kehittää kunnan hallintotapaa
- lisätä kunnan ja sidosryhmien välistä luottamusta
- luoda luotettavan perustan kunnan päätöksenteolle ja toiminnan suunnittelulle
- kehittää riskien hallintakeinoja
- kohdentaa ja käyttää kunnan resursseja vaikuttavasti riskien käsittelyyn
- parantaa kunnan operatiivista vaikuttavuutta ja tehokkuutta
- parantaa terveyteen ja turvallisuuteen liittyvän kunnan toiminnan sekä ympäristönsuojelun tasoa. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 6.)

## **3.2 Termit ja määritelmät**

Seuraavissa kappaleissa selitetään ISO 31 000 -standardin keskeiset termit ja määritelmät. Standardin soveltamisohjeessakin lukijoita suositellaan perehtymään niihin (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2014, 20).

### **3.2.1 Riski**

Sanoilla ja käsitteillä voi olla useita merkityksiä yleiskielessä. Esimerkiksi, jos sanaa riski käyttää adjektiivina (riski mies), niin sen tarkoitus on substantiivina aivan toinen. Substantiivina riski tarkoittaa uhkaa tai vaaraa (Juvonen ym. 2014, 9). ISO 31 000 -standardissa sanalla taas on oma erityismerkitys. Standardissa riski määritellään ”epävarmuuden vaikutukseksi tavoitteisiin”. Vaikutus on poikkeama odotetusta, niin myönteisessä kuin kielteisessä mielessä. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 12.) Riskit voivat olla organisaation (kunnan) sisäisiä tai ulkopuolisia.

Tavoitteilla voi olla eri näkökohtia kuten esimerkiksi kunnan talouteen tai turvallisuuden liittyvät tavoitteet ja niitä voidaan myös soveltaa eri tasoihin (esimerkiksi strategiset, koko organisaatiota kattavat). (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 12.) Kunnissa on kuntalain (410/2015) 37 §:n mukaan laadittava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Strategiassa tulee ottaa huomioon: 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetty palvelutavoitteet, 4) omistajapolitiikka, 5) henkilöstöpolitiikka, 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Edellä mainituille asiakokonaisuuksille määritellään koko kuntaa koskevat strategiset tavoitteet, joista johdetaan edelleen omat tavoitteet alaspäin kunnan eri hallintotasoille.

Esimerkiksi ”Parempien palvelujen koti – Pirkkalan kuntastrategia 2014–2018” on asetettu kolme päätavoitetta, jotka ovat: 1) aktiivinen elinkeinopolitiikka, 2) hyvinvoivat ja aktiiviset asukkaat sekä 3) hyvin toimiva kunta. Päätavoitteet on jaettu edelleen painopisteiksi, jotka kertovat, missä asioissa on onnistuttava ja mihin on panostettava, jotta visiossa ja strategiassa esitetyt asiat toteutuvat. Jokaiselle painopisteelle on määritelty toteuttamisesta vastaava henkilö. Lisäksi on määritelty, miten jokaisen painopisteen onnistumista arvioidaan ja seurataan. Asetetut mittarit ovat sekä määrällisiä että laadullisia. (Pirkkalan kunta 2013, 6-9.)

Riskiä kuvataan usein viittaamalla mahdollisiin tapahtumiin ja seurauksiin tai niiden yhdistelmiin. Tapahtuma on tiettyjen olosuhteiden esiintyminen tai muuttuminen (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 12). Seuraus taas on tavoitteisiin vaikuttavan tapahtuman tulos ja tapahtumalla voi olla monia erilaisia seurauksia. Seuraus voi olla varma tai epävarma ja sillä voi olla myönteisiä tai haitallisia vaikutuksia tavoitteisiin. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 18.) Riski ilmaistaan usein tapahtuman seurausten ja riskin toteutumisen todennäköisyyden yhdistelmänä (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 12). Epävarmuuden aste eli todennäköisyys voi vaihdella eri tapahtumien kesken hyvin paljonkin. ISO 31 000 -standardin soveltamisohjeessa todetaan, että riski on epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin, riippumatta toimialasta tai olosuhteista (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2014, 20).

Tilastotieteessä riski merkitsee todennäköisyyttä ja riskille voidaan antaa myös laskennallinen matemaattinen määrittely (Suominen 2003, 10). Yleisesti käytössä oleva määrittely riskille on seuraava: (Juvonen ym. 2014, 9).

$$\text{riski} = \text{todennäköisyys} \times \text{riskin vakavuus}$$

Edellä olevassa perinteisessä riskin määrittelyssä on puutteena se, että määritelmän avulla ei voida selkeästi asettaa riskejä tärkeysjärjestykseen sen mukaan, mihin niistä pitäisi ensisijaisesti varautua (Mäkinen 2007, 107). Vaikka kahden eri riskin todennäköisyydestä ja vakavuudesta saatava riskiluku olisivat samantarvoisia, niin todellisuudessa niin ei ole. Kaava antaa virheellisen lopputuloksen esimerkiksi verrattaessa kahta riskiä, joista toisen todennäköisyys on 1 ja vakavuus 5 ja toisen todennäköisyys on 5 ja vakavuus 1. Molempien riskiluku olisi 5, jolloin ne olisivat riskilistauksessa samantarvoiset. Riskiluku on hyvä apuväline, mutta riskin arvioimisessa tulee painottaa riskien vakavuutta, koska erityisesti seurausten vakavuus on merkitsevä. Riskiarvon määrittämiseksi kannattaa ehdottomasti käyttää seuraavaa kaavaa: (Mäkinen 2007, 107–111.)

$$\text{riski} = \text{todennäköisyys} \times \text{riskin vakavuus}^2$$

Edellä esitetty kehittyneempi riskiarvon laskukaava osoittaa selkeämmin kunnan keskeisimmät uhat. Esimerkiksi riski, jolla on suuremmat vaikutukset, mutta matala todennäköisyys, saisi edellä kerrotussa esimerkissä riskiluvun 25 ( $1 \times 5^2$ ). Vastaavasti korkean todennäköisyyden, mutta lievien vaikutusten riski saisi riskiluvun 5 ( $5 \times 1^2$ ) (Ilmonen ym. 2013, 83.)

### 3.2.2 Riskienhallinta

Tämän opinnäytetyön keskeisimpiä käsitteitä on *riskienhallinta*. ISO 31 000 -standardissa riskienhallinta tarkoittaa koordinoitua toimintaa, jolla organisaatiota johdetaan ja ohjataan riskien osalta. Tämän opinnäytetyön kappaleessa 2.3 on kerrottu riskienhallinnasta osana sisäistä valvontaa.

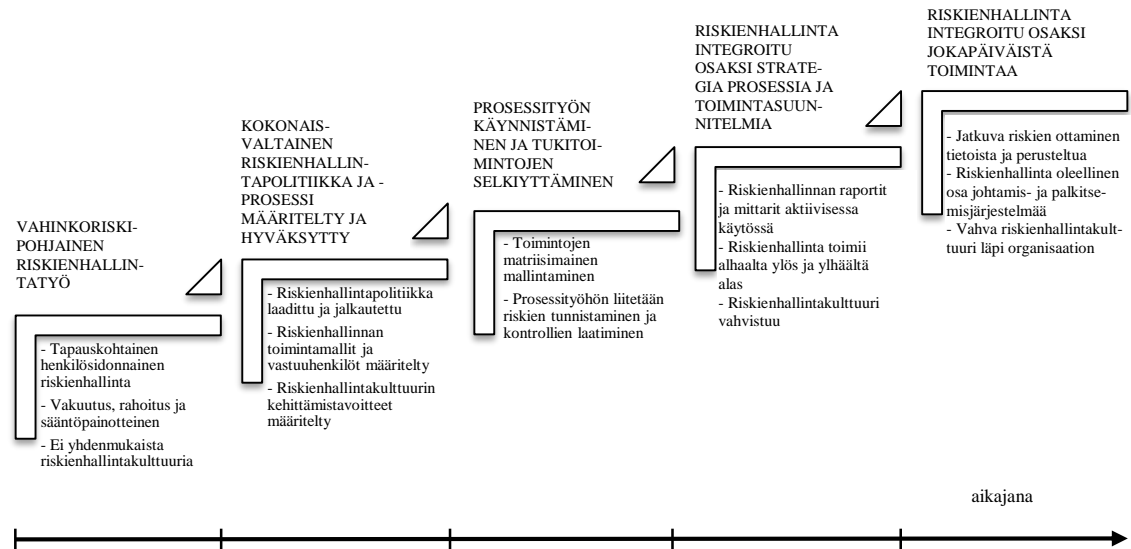


Toinen työn keskeinen käsite on *kokonaisvaltainen riskienhallinta*. Ilmonen ym. (2010, 48) toteavat, että kokonaisvaltaisuus riskienhallinnassa ei tarkoita sitä, että orjallisesti noudatettaisiin jotakin riskienhallintastandardia. Kokonaisvaltaisuus tarkoittaa lähestymistapaa organisoida ja toteuttaa riskienhallintaa osana jokapäiväistä toimintaa. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan standardia voi kunnan toiminnassa hyödyntää, mutta sen orja ei tarvitse olla. (Ilmonen ym. 2010, 48.) Ilmonen ym. (2010, 102) antavat sellaisen ohjeen, että älä sovelle koskaan standardin malliprosessia sellaisenaan, vaan muokkaa ja räätälöi se vastaamaan organisaation kulloistakin kypsyystasoa (Ilmonen ym. 2010, 102).

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kypsyystaso näyttää kappaleessa 2.4 esitettyjen kyselytutkimusten valossa olevan kunnissa ISO 31 000 -standardiin tai COSO ERM: iin verrattuna kehityksen alkuvaiheissa. Alla esitettyä Paapen ja Speklen luokittelun mukaan monissa kunnissa ja kuntayhtymissä ollaan kehitysportaikon ensimmäisellä tai toisella askelmalla (alla olevan luettelon kohdat 1. ja 2.). (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014, 40–41.)

Kiviahon ym. (2014, 40) raportissa ”Riskienhallinta murroksessa” on esitetty seuraava vuodelta 2012 oleva Paapen ja Speklen luokittelu, jolla riskienhallinnan kypsyysastetta voidaan tarkastella:

- 1. Riskienhallinta on pääasiassa tapauskohtaista, ei suunnitelmaa kokonaisvaltaisesta ERM:stä*
- 2. Riskienhallinta on aktiivista muutamassa tehtävässä (esim. työsuojelu ja rahoitusriskit); ERM harkinnassa*
- 3. Riskienhallinta on aktiivista muutamassa tehtävässä ja suunnitellaan ERM:ä*
- 4. Rahoituksen, operaatioiden ja normien noudattamisen riskejä tunnistetaan, arvioidaan ja kontrolloidaan; ERM-systeemiä ollaan panemassa toimeen*
- 5. Rahoituksen, operaatioiden ja normien noudattamisen riskejä tunnistetaan, arvioidaan ja kontrolloidaan; ERM-systeemi on jo integroitu (strategiseen) suunnittelu- ja seurantasykliin* (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014, 40).



KUVIO 10. Riskienhallinnan kehitysvaiheet organisaatiossa (Ilmonen ym. 2013, 87)

Ilmonen ym. (2013, 87) ovat esittäneet yllä olevan mallin organisaation riskienhallinnan nykytilan tai kypsyysasteen määrittelyä varten. Tässä ja edellä kuvatussa Paapen ja Speklen kypsyysmalleissa mennään ”step by step” eteenpäin ja aina kun päästään seuraavalle askelmalle, niin edetään kohti kypsempää ja järjestelmällisempää riskienhallinnan toimintamallia. Portaikossa eteneminen alhaalta ylös voi kestää useamman vuoden ajan. (Ilmonen ym. 2013, 87.)

Kuntakonsernin riskienhallinnan kypsyysaste siis kuvaa sen, kuinka hyvin riskienhallinta on integroitu strategiseen suunnittelu- ja seurantajärjestelmään sen lisäksi että riskienhallinnalla aktiivisesti tunnistetaan, arvioidaan ja kontrolloidaan rahoituksen, toimintojen ja normiston toimivuutta (Vuoti, 2015).

### 3.2.3 Riskienhallinnan periaatteet

ISO 31 000 -standardissa on määritetty 11 periaatetta, joita organisaation olisi noudatettava kaikilla tasoilla, jotta sen riskienhallinta olisi vaikuttavaa. Nämä periaatteet ovat seuraavat:

- Riskienhallinta luo lisäarvoa ja säilyttää sen.*
- Riskienhallinta on olennainen osa kaikkia organisaation prosesseja.*

- c) Riskienhallinta on osa päätöksentekoa.
- d) Riskienhallinnan lähtökohtana on epävarmuuden huomioon ottaminen.
- e) Riskienhallinta on järjestelmällistä, jäsenneiltyä ja ajantasaista.
- f) Riskienhallinta perustuu parhaaseen saatavilla olevaan tietoon.
- g) Riskienhallinta toteutetaan organisaation tarpeiden mukaan.
- h) Riskienhallinta ottaa inhimilliset ja kulttuuriset tekijät huomioon.
- i) Riskienhallinta on avointa ja kattavaa.
- j) Riskienhallinta on dynaamista, toistuvaa ja muutoksiin reagoivaa.
- k) Riskienhallinta tukee organisaation jatkuvaa kehittämistä

(Suomen Standardisoimisliitto SFS 2014, 24–42).

Jokainen periaate on kuvattu sanallisesti ja standardin soveltamisohjeessa on annettu ohje kunkin periaatteen soveltamiseen. B -periaate on kuvattu seuraavasti: ”Riskienhallinta ei ole organisaation muista toiminnoista ja erillinen toiminto. Riskienhallinta on osa johdon vastuualuetta ja olennainen osa kaikkia organisaation prosesseja, kuten strategisen suunnittelun prosesseja ja kaikkien projektien ja muutoksenhallinnan prosesseja.”

Esimerkiksi Espoon kaupunkikonsernin riskienhallintapolitiikassa mainitaan, että Espoon kaupunkikonserni noudattaa seuraavia yhtenäisiä riskienhallinnan periaatteita:

- Riskienhallinta on olennainen osa organisaation prosesseja. (ISO:n periaate: b.)
- Riskienhallinta on osa päätöksentekoa. (periaate: c.)
- Riskienhallinta perustuu parhaaseen saatavilla olevaan tietoon. (periaate: f.)
- Riskienhallinta on avointa ja kattavaa. (periaate: i.)
- Riskienhallinta on toistuvaa ja ajantasaista. (periaate: j.)

(Espoon kaupunki 2014, 3-4.)

Edellä selostetut periaatteet on otettu soveltuvin osin käyttöön ISO 31 000 -standardista. Periaatteiden loppuun merkitsin vastaavan ISO standardin periaatteen. Espoon periaate ”Riskienhallinta on olennainen osa organisaation prosesseja” on kuvattu kaupunkikonsernin riskienhallintapolitiikassa seuraavasti: ”Riskienhallinta ei ole muusta ja toiminnasta ja muista prosesseista erillinen toiminto. Se on osa johdon vastuualuetta ja olen-

*nainen osa mm. strategiatyötä, vuosisuunnittelua ja -seuranta sekä ohjelma- ja projektitoimintaa.*” (Espoon kaupunki 2014, 3.) Edellä on kerrottu vastaava ISO:n b) periaatteen kuvaus.

Sivulla 36 olevassa kuviossa 9. on esitetty kuntakonsernin riskienhallinta ISO 31 000 standardin viitekehyksessä. Standardin periaatteet laatikkoon on merkitty kuntalain (410/2015) pykälä 14 § ja teksti ”*Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet*”. Tämän työn 2.1.2 kappaleessa on kerrottu enemmän valtuuston velvollisuudesta päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista.

Kappaleessa 2.4 on kerrottu BDO Oy:n keväällä 2015 tekemästä kuntien riskienhallintakyselystä. Kyselyn tulosten mukaan valtuuston hyväksymät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet oli silloin olemassa 94 % kunnista ja hallintosääntö oli päivitetty 79 % kunnista. Nyt tilanne on varmasti toinen, koska kunnissa on ollut parisen vuotta aikaa valmistella ko. perusteet. Monet kunnat ovatkin hyödyntäneet perusteiden valmistelussa Suomen Kuntaliitto laatimaa malliasiakirjaa ”Kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpano” (Suomen Kuntaliitto 2013).

### **3.2.4 Riskienhallinnan puitteet**

*Riskienhallinnan puitteilla* (viitekehys) viitataan ISO 31 000 -standardissa organisaation johtamisjärjestelmän järjestelyihin, jotka mahdollistavat riskienhallinnan. Puitteet koostuvat osatekijöistä, jotka yhdessä muodostavat organisaation riskienhallinnan, suunnittelun, toteutuksen, seurannan, katselmoinnin ja jatkuvan kehittämisen perustan ja organisoinnin. Riskienhallinnan puitteiden ominaisuudet ja se, missä määrin ne on sisällytetty organisaation johtamisjärjestelmään, ratkaisee sen, kuinka vaikuttavasti esimerkiksi kunta riskejään hallitsee. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2014, 22.)

Seuraavalla sivulla olevassa kuviossa 11. on kuvattu riskienhallinnan puitteiden tarvittavat osat ja niiden välisten suhteiden muodostama jatkuva prosessi, jotka toteutetaan PDCA (Plan > Do > Check > Act) menetelmää noudattaen seuraavasti:

- suunnittelu
- toteuttaminen
- seuranta ja katselmointi
- jatkuva kehittäminen (Valtiovarainministeriö 2017a, 9).

Standardin soveltamisen ohjeissa todetaan, että puitteiden tarkoitus ei ole määrätä esimerkiksi kuntakonsernin johtamisjärjestelmän rakennetta, vaan auttaa sitä sisällyttämään riskienhallinta sen yleiseen johtamisjärjestelmään. Kunnan on muutettava puitteiden osia omia tarpeitaan vastaaviksi. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 26.)

*Riskienhallintasuunnitelma* on riskienhallinnan puitteisiin sisältyvä suunnitelma, jossa määritellään riskin hallintaan sovellettava toimintamalli, riskienhallinnan osatekijät ja resurssit (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 14).



KUVIO 11. Riskienhallinnan puitteiden eri osien väliset suhteet (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 12)

### 3.2.5 Riskienhallintaprosessi

*Riskienhallintaprosessi* on ISO 31 000 -standardissa hallintaperiaatteiden, -menettelyjen ja -käytäntöjen järjestelmällinen soveltaminen riskien tunnistamiseen, analysointiin, arviointiin, käsittelyyn, seurantaan ja katselmointiin (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 14). Riskienhallintaprosessin olisi standardin ohjeistuksen mukaan oltava:

- olennainen osa johtamista
- sisällytetty kuntakonsernin kulttuuriin ja käytäntöihin
- mukautettu kunnan toimintaprosesseihin sopiviksi. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 34).

Tämän luvun alussa on esitetty riskienhallintaprosessin kuva. Prosessin osa-alueita esitellään tarkemmin kappaleessa 3.4.

### 3.3 Riskienhallinnan puitteiden osa-alueet

Kuntakonsernin riskienhallinnan onnistuminen riippuu sen perustana olevien johtamisrakenteiden vaikuttavuudesta ja järjestelyistä, joilla riskienhallinta sisällytetään kunnan kaikkien tasojen toimintaan. Riskienhallinnan puitteet auttavat hallitsemaan riskejä vaikuttavasti, kun riskienhallintaprosessia sovelletaan kuntakonserniin kuuluvissa yksiköissä. ISO 31 000 -standardin soveltamisohjeessa todetaan, että riskienhallinnan puitteet varmistavat, että riskienhallintaprosessista saatu tieto riskistä raportoidaan oikealla tavalla ja sitä käytetään päätöksenteon ja vastuiden perustana kaikilla olennaisilla organisaation tasoilla. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 26.)

Seuraavalla sivulla olevassa kuviossa 12 on kuvattu Espoon kaupunkikonserni riskienhallinnan puitteet, jotka kuvaavat riskienhallinnan johtamis- ja toimintakokonaisuutta. Puitteiden kehittäminen ja kuvaaminen selkiyttää, mitä taustatekijöitä, toimintoja ja prosesseja Espoon kaupunkikonsernin kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan sisältyy ja miten riskienhallintaa linjataan ja toteutetaan. Riskienhallinnan lähtökohtina ovat kuntalain ja hyvän hallintotavan edellyttämät toimintatavat sekä kaupunkikonsernin toiminnan onnistumisen tukeminen. (Espoon kaupunki 2014, 5.)

ISO 31 000 -standardin puitteiden osat ja niiden suhde on kuvattu sivulla 45 kuviossa 11. Seuraavissa kappaleissa 3.3.1–3.3.5 tarkastellaan yksityiskohtaisemmin standardin mukaisia riskienhallinnan puitteiden osa-alueita ja niiden välisiä suhteita.

Taustalla kuntalaki, hyvä hallintotapa ja toiminnan onnistumisen tukeminen:



KUVIO 12: Espoon kaupunkikonsernin riskienhallinnan puitteet (Espoon kaupunki 2014, 6)

### 3.3.1 Valtuudet ja sitoutuminen

ISO 31 000 -standardin soveltamisoppaassa todetaan, että riskienhallinnan käyttöönotto ja sen jatkuvan vaikuttavuuden varmistaminen edellyttää kunnan johdon vahvaa ja jatkuvaa sitoutumista. Lisäksi tarvitaan strategista ja perusteellista suunnittelua, jotta kuntaorganisaation kaikki tasot saataisiin sitoutumaan riskienhallintaan. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 26.) Johdon olisi muun muassa:

- määriteltävä ja vahvistettava kunnalle riskienhallintapolitiikka
- laadittava riskienhallinnan tavoitteet niin, että ne ovat samansuuntaisia kuntakonsernin tavoitteiden ja strategioiden kanssa
- varmistettava, että lakien (esimerkiksi kuntalaki) ja viranomaisten vaatimukset täyttyvät
- nimettävä riskienhallinnasta vastaavat tahot kunnan eri tasoilla
- varmistettava, että riskienhallintaan varataan tarvittavat resurssit (esimerkiksi tarvittava koulutus)
- tiedotettava riskienhallinnan eduista kaikille kunnan sidosryhmille
- varmistettava, että riskienhallinnan puitteet pysyvät tarkoituksenmukaisina. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 26–28.)

Jos kunnan konserni johto ei koe riskienhallintaa hyödylliseksi, ei kuntaan todennäköisesti saadakaan luotua toimivaa kokonaisvaltaista riskienhallintamallia ja riskienhallintakulttuuria. Riskienhallinta jää siinä tapauksessa irralliseksi kunnan muusta toiminnasta ja se nähdään vain ”pakolliseksi pahaksi”. Edellä kuvatussa tapauksessa toimialajohtaja esimerkiksi täyttää kerran vuodessa tilinpäätöstä varten riskienarviointilomakkeen (kun on pakko) eikä sen enempää pohdi, että miksi näitä asioita tehdään (ks. tarkemmin 2.1.4 Toimintakertomus). Tehokkaan riskienhallinnan ehdoton edellytys onkin johdon aktiivinen tuki ja esimerkillä johtaminen (Ilmonen ym. 2013, 53).

### 3.3.2 Riskienhallinnan puitteiden suunnittelu

Kuviossa 11 esitetyn (s. 45) mukaisesti riskienhallinnan puitteiden suunnitteluun kuuluu:

- organisaation ja sen toimintaympäristön ymmärtäminen,
- riskienhallintapolitiikan määrittäminen,
- vastuiden ja velvollisuuksien määrittely,
- riskienhallinnan sisällyttäminen organisaation prosesseihin,
- tarvittavien resurssien kohdentaminen riskienhallintaan,
- sisäisten viestintä- ja raportointimallien määrittäminen ja
- ulkoisten viestintä- ja raportointimallien määrittäminen.



Ennen riskienhallinnan puitteiden suunnittelua ja toteuttamista kunnan on tärkeää arvioida ja ymmärtää sekä sen *ulkoista että sisäistä toimintaympäristöä*, koska ne voivat vaikuttaa merkittävästi puitteiden suunnitteluun. Kunnan ulkoisen toimintaympäristön arviointiin voivat kuulua esimerkiksi lainsäädäntöön, politiikkaan ja rahoitukseen liittyvä toimintaympäristö. Kunnan sisäisen toimintaympäristön arviointiin voivat kuulua esimerkiksi sen hallintotapa, organisaatorakenne, roolit ja vastuut. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 28.)

Tällä hetkellä Suomen kuntien ulkoiseen toimintaympäristöön vaikuttaa merkittävimmin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntaudistuksen valmistelu, joka on parhaillaan käynnissä. Tavoitteena on, että vuoden 2019 alusta sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen siirtyy perustettaville 18 maakunnalle. Tällä ulkoisella toimintaympäristön muutoksella on merkittävä vaikutus myös kuntien sisäiseen toimintaympäristöön. Ulkoinen toimintaympäristön muutos aiheutti esimerkiksi Pirkkalassa sen, että kunnan organisaatio perusrakenne uudistettiin. Valtuusto on hyväksynyt syyskuussa 2016 tulevan organisaation perusrakenteet, joiden pohjalta on laadittu uusi hallintosääntö ohjaamaan kunnan toimintaa 1.6.2017 alkaen. Pirkkalan kunnan organisaation perusrakenne löytyy sivulta 12.

*Riskienhallintapolitiikan* olisi ilmaistava selkeästi kuntaorganisaation tavoitteet riskienhallinnalle sekä sitoutuminen siihen (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 28). Espoon kaupungin riskienhallintapolitiikkaan on esimerkiksi sisällytetty seuraavat luvut:

1. Johdanto
  - 1.1 Soveltamisala
  - 1.2 Käsitelmäärittelyä
2. Riskienhallinnan periaatteet
3. Riskienhallinnan vastuut
4. Riskienhallinnan toteuttaminen
  - 4.1 Riskienhallinnan puitteet
  - 4.2 Riskienhallinnan prosessi (Espoon kaupunki 2014).

Kunnan olisi varmistettava, että se on määritellyt riskienhallinnan *vastuut, velvollisuudet ja valtuudet*. Lisäksi pitää varmistaa, että kunnassa on riittävä osaaminen riskienhallintaan, kuten riskienhallintaprosessin käytännön toteuttamiseen ja ylläpitämiseen sekä

mahdollisen hallintakeinojen riittävyyden, vaikuttavuuden ja tehokkuuden varmistamiseen. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 30.)

Johdon riskienhallinnan vastuut on määritelty hallintosäännössä (KuntaL 410/2015, 90 §), kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeessa tai vastaavassa asiakirjassa (KuntaL 410/2015, 39 §) ja konserniohjeessa (KuntaL 410/2015, 47 §). Esimerkiksi Pirkkalassa kunnanhallituksen, konsernijohdon, pormestarin sekä kansliapäällikön velvollisuutena on järjestää kunnan sisäinen valvonta ja toiminnan riskienhallinta valtuuston hyväksymien perusteiden mukaisesti. Velvollisuus sisältää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä konsernivalvonnan aktiivisen seurannan ja arvioinnin.

Riskienhallinta olisi *sisällytettävä kaikkiin kunnan käytäntöihin ja prosesseihin* tarkoituksenmukaisella, vaikuttavalla ja tehokkaalla tavalla. Standardin soveltamisoppaassa todetaan, että riskienhallintaprosessia ei saisi pitää erillisenä prosessina, vaan se olisi liitettävä osaksi organisaation prosesseja, kuten esimerkiksi kunnan vuosittaiseen toiminta- ja taloussuunnitteluprosessiin (TTS-prosessi). Lisäksi kunnan olisi kohdennettava tarvittavat *resurssit* riskienhallintaan. Huomioon olisi otettava esimerkiksi riskienhallintatyöhön osallistuvien henkilöiden kokemus ja osaaminen riskienhallinnasta sekä riskienhallintaan käytettävät tietotekniset työkalut. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 30.)

Viimeisinä kohtina riskienhallinnan puitteiden suunnitteluun kuuluu *sisäisten ja ulkoisten viestintä- ja raportointimallien* laatiminen. Näiden mallien olisi muun muassa varmistettava, että riskienhallinnan soveltamisesta saatua olennaista tietoa on saatavilla sopivilla tasoilla ja sopivina ajankohtina. Näissä ohjeissa annetaan esimerkiksi käytännön ohjeistus siihen, miten kuntakonsernissa riskienhallinnan toteutumisesta raportoidaan tai miten riskienarviointi kunnassa käytännössä tehdään. Raportit saattavat pitää sisällään salassa pidettäviä tietoja ja se voi olla tarpeen ottaa huomioon. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 30–31.) Asiakirjojen salassapidon perusteet on muistettava merkitä niihin asianmukaisesti.

### 3.3.3 Riskienhallinnan toteuttaminen

Riskienhallinnan puitteita toteuttaessaan kunnan olisi määriteltävä tarkka toteuttamissuunnitelma, jolla varmistetaan, että tarvittavat muutokset tehdään johdonmukaisessa järjestyksessä ja että suunnitelman toteuttamista varten on olemassa tekijät, aikaa ja tarvittava määräraha varattuna talousarviossa. Suunnitelman toteuttaminen voi viedä jonkin verran aikaa ja se voidaan tehdä vaiheittain. Suunnitelmassa olisi

- esitettävä tarkasti suoritettavat toimenpiteet, niiden järjestys, tekijät ja valmistumisen määräaika: näihin sisältyy kunnan nykyisten riskienhallinnan ohjeiden muuttaminen, riskienhallintaosaamisen kehittäminen koulutuksella sekä riskienhallinnan vastuiden ja velvollisuuksien muokkaaminen
- määriteltävä toimenpiteet, jotka toteutetaan osana laajempia kunnan kehittämiseen tähtäviä toimenpiteitä tai jotka muuten ovat yhteydessä niihin
- määriteltävä riskienhallinnan toteutussuunnitelman toteuttamiseen liittyvät vastuut
- määriteltävä menettely, jonka mukaan valmiiksi saaduista asioista, edistymisestä ja mahdollisista ongelmista raportoidaan
- määriteltävä ja kirjattava kaikki kriteerit, joiden täytyessä toteutussuunnitelma katselmoidaan. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2014, 16.)

ISO 31 000 -standardin soveltamisoppaassa todetaan, että toteutussuunnitelmalle olisi tehtävä standardin kohdan 5.4 mukainen riskien arviointi ja toteutettava kaikki tarvittavat riskien käsittelytoimenpiteet (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2014, 16). Tämä vaatimus tuntuu hieman ylimitoitetulta, jos kyseessä on esimerkiksi tämän opinnäytetyön tapaisen toimenpidesuunnitelman laatiminen.

### 3.3.4 Puitteiden seuranta ja katselmointi

Jotta kunta voi varmistua sen riskienhallinnan vaikuttavuudesta ja asianmukaisuudesta, olisi sen mitattava tietyin väliajoin riskienhallinnan tasoa ja verrattava sitä asetettuihin mittareihin. Myös riskienhallintasuunnitelman toteutumista ja mahdollisia poikkeamia

siitä on seurattava ja mitattava säännöllisesti. Lisäksi riskienhallintapolitiikan ja riskienhallinnan puitteiden ajanmukaisuus on katselmoitava säännöllisesti. Vastuutahoille on raportoitava riskeistä, riskienhallintasuunnitelman edistymisestä ja siitä kuinka hyvin riskienhallintapolitiikkaa noudatetaan. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 32.)

Riskien ja riskienhallinnan raportointi liittyy kunnan riskienhallinnan johtamiseen ja siksi riskien raportointi on osa johdon raportointia. Raporttien laajuus ja sisältö luonnollisesti vaihtelevat käyttötarkoituksen mukaan. (Ilmonen ym. 2013, 176–177.) Riskien seurannassa ja raportoinnissa kannattaa hyödyntää riskienhallinnan sähköisiä työkaluja. Akuun pääse hyvin Microsoft Excelillä, mutta tarjolla on myös hyviä kaupallisia riskienhallinnan työkaluja. Turvallisuus & Riskienhallinta 1/2016 lehdessä on esitelty riskienhallintaohjelmistojen ominaisuuksia ja käyttötarkoituksia. Artikkelissa on mainittu muun muassa 4Ks Finland Oy:n 4Ks Riskipiste ja 4Ks Strategia riskienhallintaohjelmistot sekä Granite Partners Oy:n Granite, joihin molempiin olen tutustunut opinnäytetyön teon aikana. (Kihl & Mononen 2016, 47–49.)

Riskikarttojen tekeminen ja riskiraportointi eivät saisi olla irrallista kunnan muusta toimintaa, vaan se pitää saada osaksi strategista suunnittelua ja jokapäiväistä johtamista (Ilmonen ym. 2013, 183). Kuntakonsernin riskiraportointitapa ja aikataulu olisi hyvä määritellä kunnan riskienhallintapolitiikassa (Ilmonen ym. 2013, 177).

Espoon kaupungin riskienhallintapolitiikassa on todettu riskien *raportoinnista*, että kaupunkikonsernin vastuutahot raportoivat riskienhallinnan politiikan toimeenpanosta sekä toteutuneista riskeistä ja päätetyistä riskienhallinnan toimenpiteistä osana normaalia raportointia ja aina harkintansa mukaan. Lisäksi todetaan, että vastuutahot raportoivat riskeistä ja riskienhallintansa toteuttamisesta myös tilinpäätöksessä vuosikertomuksen laadinnan yhteydessä. Tilinpäätöksessä annetaan arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, sekä selonteko riskienhallinnan järjestämisestä (ks. kappale 2.1.4). (Espoon kaupunki 2014, 8.)

Riskien seurannan osalta todetaan, että seurannan täytyy olla olennainen osa riskienhallintaprosessia, jotta riskitilanne on tiedostettu ja hallintatoimenpiteet toimivat. Riskienhallintapolitiikan toteuttamista seurataan osana johtamista sekä kaupunkikonsernin esikunnassa että toimialoilla, liikelaitoksissa ja tytäryhteisöissä. Riskienhallintaprosessia käsitellään johtoryhmissä säännöllisesti. (Espoon kaupunki 2014, 8.)

Lopuksi on syytä muistuttaa, että jo kuntalaki velvoittaa kuntia arvioimaan kunnan ja kuntakonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä raportoimaan niistä toimintakertomuksessa (ks. kappale 2.1.4). Lisäksi kunnan tilintarkastajan tehtävänä on kuntalain 123 §:n perusteella muun muassa tarkastaa, onko kunnan sisäinen valvonta, riskienhallinta ja konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti (ks. kappale 2.1.5).

### 3.3.5 Puitteiden jatkuva kehittäminen

ISO 31 000 -standardin soveltamisoppaassa neuvotaan, että kunnan olisi tarkasteltava aika ajoin sekä riskienhallinnan puitteita että riskienhallintaprosessia, jotta voidaan arvioida, ovatko ne suunniteltu asianmukaisesti ja tuoko niiden käyttöönotto lisäarvoa kuntakonsernille niin kuin alun perin oli tarkoitus. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2014, 18.)

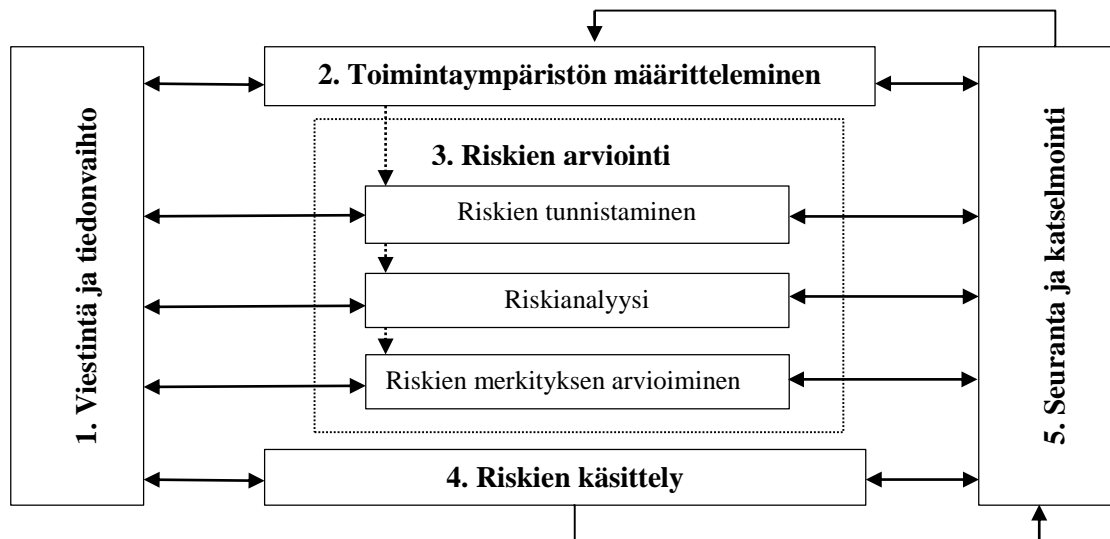
Jatkuvaa kehittämistä vaativia tekijöitä on monia, mutta mainittakoon esimerkkinä merkittävät muutokset kunnan sisäisessä ja ulkoisessa toimintaympäristössä. Kunnan on tarvittaessa päätettävä siitä, miten vaikkapa riskienhallintapolitiikka voidaan kehittää. Tehtävien päätösten olisi johdettava kunnan riskienhallinnan ja sen riskienhallintakulttuurin kehitykseen. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2014, 18.)

Riskienhallinnan kehittäminen on pitkäjänteistä tekemistä ja riskienhallinnassa tapahtuva positiivinen kehitys vie kuntaa vähitellen riskienhallinnan kypsyysasteportaikolla eteenpäin (ks. kuvio 10. s. 42). Ilmonen ym. (2013, 41) muistuttavat, että kun riskienhallinnan perusprosessit on saatu jalkautettua ja riskien säännöllinen raportointi käyntiin, niin ei saisi tuudittautua harhakuvaan siitä, että nyt kunnan riskit ovat hallinnassa. Kirjoittajat toteavat, että riskienhallinnassa pääpaino pitää olla riskien hallinnassa, ei niiden tunnistamisessa ja analysoinnissa. Kuntakonsernin riskien tunnistamisen ja analysoinnin tavoite on pohjimmiltaan mahdollistaa riskien priorisointi ja hallintatoimien kohdentamiseen liittyvä päätöksenteko. Tässä mielessä kunnan riskien hallinta alkaa vasta hallintatoimien suunnittelemisesta. Ilmonen ym. kiteyttävät edellä sanotun hyvin: ”Risk Management, not List Management!”. (Ilmonen ym. 2013, 41.)

### 3.4 Kokonaisvaltaisen riskienhallintaprosessi

Alla olevassa kuviossa 13. on ISO 31 000 -standardin mukainen riskienhallintaprosessi, joka kattaa kohdissa 1.-5. kuvaillut toiminnot, kuten kuvassa esitetään (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 34). Kokonaisvaltainen riskienhallintaprosessi on systemaattinen tapa, jolla organisaation tavoitteita, prosesseja ja kilpailuetuja uhkaavat merkittävimmät riskit kerätään, arvioidaan, hallitaan ja raportoidaan sekä koko prosessia seurataan ja kehitetään (Ilmonen ym. 2013, 86). Kunnan kokonaisvaltaisessa riskienhallinnassa riskienhallintaprosessi, riskiraportointi ja riskienhallintatoimenpiteet on yhdistetty ja sovitettu kunnan muuhun toimintaan (Ilmonen ym. 2013, 84).

Kun kunnan riskienhallintaa aiotaan kehittää, niin lähtökohtana on, että sen riskienhallinnan nykytila ja kypsyyssaste ovat tiedossa. Nykytila-arviointi voidaan toteuttaa joko ulkopuolisen konsultin toimesta esimerkiksi työpajan avulla tai sitten itsearviointilla. Kypsyyssmalleissa riskienhallinnan kehittäminen esitetään usein portaikkomaisesti, joita kiipeämällä ylöspäin saavutetaan kypsempi ja järjestelmällisempi riskienhallinta. (Ilmonen ym. 2013, 86.)



KUVIO 13. ISO 31 000 -standardin mukainen riskienhallintaprosessi (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 10)

### 3.4.1 Viestintä ja tiedonvaihto

Kunnan riskien arviointi edellyttää toimintaympäristöön ja riskeihin liittyvien ulkoisten ja sisäisten sidosryhmien välistä viestintää. Sisäisen viestinnän avulla lisätään tietoa riskeistä ja opitaan esimerkiksi ”läheltä piti” tapauksista. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 34–36.)

Kunnan sidosryhmien kanssa viestiminen ja tiedon vaihtaminen on tärkeää, koska vuoropuhelun avulla voidaan lisätä esimerkiksi kuntalaisten tietoisuutta kunnan hankkeista, niihin liittyvistä riskeistä ja tehdyistä riskienhallintatoimenpiteistä (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 36). Kuntalain (410/2015) 5. luvun 29 §:ssä muun muassa todetaan, että kunnan toiminnasta on tiedotettava asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista.

### 3.4.2 Toimintaympäristön määrittäminen

Riskienhallintaprosessin toimintaympäristö vaihtelee kunnan tarpeiden mukaan. Määrittelyvaiheessa tehdään riskien arvioinnin keskeiset rajaukset eli mitä sisällytetään arviointiin ja mitä jätetään sen ulkopuolelle. Siihen voi sisältyä esimerkiksi seuraavien kottien määrittelyt:

- kunnan riskienhallintatoimintojen tavoitteet lyhyellä ja pitkällä aikavälillä
- riskienhallintaprosessin vastuutahot kuntakonsernissa
- suoritettavien riskienhallintatoimenpiteiden laajuus ja yksityiskohtaisuus (mitä sisällytetään ja mitä ei)
- käytettävät riskienarviointimenetelmät ja
- riskikriteerit. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 36–38.)

Edellä mainittujen ja muiden kunnan kannalta olennaisten tekijöiden huomioon ottamisen pitäisi auttaa varmistamaan, että kunnan riskienhallintaan sovellettava toimintamalli

soveltuu olosuhteisiin, kuntaan ja sen tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttaviin riskeihin. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 34–38.)

### 3.4.3 Riskin arviointi

Riskien arviointi koostuu ISO 31 000 -standardin mukaan kolmesta eri osa-alueesta, jotka ovat riskien tunnistaminen, riskianalyysi eli riskien todennäköisyyden ja vaikutusten analyysi sekä riskien merkityksen arviointi. Riskienhallinnan terminologiassa riskianalyysi pitää sisällään riskien arvioinnin. (Juvonen ym. 2014, 19.)

Riskien käytännön arviointityötä varten kannattaa tehdä selkeä ja käytännönläheinen opas, jotta arviointi tehdään kaikilla tulosalueilla/-yksiköissä samalla tavalla. Pirkkalassa ei esimerkiksi ole tällaista opasta.

#### *Riskien tunnistaminen*

Riskien tunnistamisvaiheessa kunnan olisi tunnistettava riskin lähteet, tapahtumat ja niiden syyt ja seuraukset. Tavoitteena on luoda kattava *luettelo riskeistä* niiden tapahtumien perusteella, jotka voivat mahdollistaa tai estää kunnan tavoitteiden saavuttamisen tai parantaa, haitata, nopeuttaa tai viivästyttää sitä. Tärkeää on myös muistaa tunnistaa riskit, jotka liittyvät jonkin mahdollisuuden hyödyntämättä jättämiseen. Riskien tunnistaminen mahdollisimman kattavasti on erittäin tärkeää, sillä riski, jota ei ole otettu riskilistaan tässä vaiheessa mukaan, jää pois myöhemmin tehtävästä riskianalyysistä. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 40.)

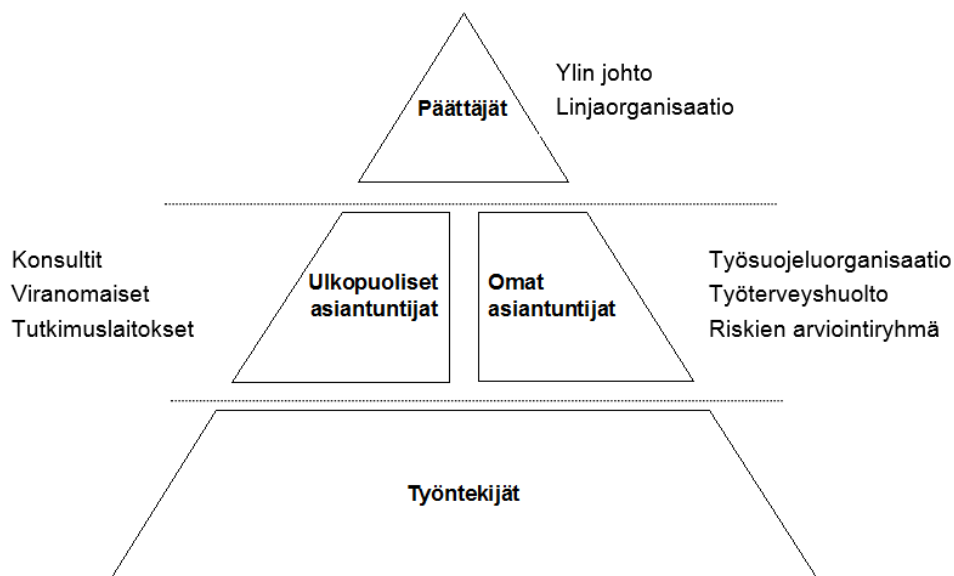
Riskien tunnistamisen vaihe on ehkä kaikkien merkittävin ja se tapahtuu eri menetelmin (Juvonen ym. 2013, 19). Riskien tunnistamismenetelmät voivat sisältää:

- näyttöön perustuvia menetelmiä, joita ovat esimerkiksi tarkistuslistat (check-list) ja historiatietojen läpikäynti
- järjestelmällisen ryhmätyöskentelyn, jossa asiantuntijaryhmä systemaattista prosessia noudattaen tunnistaa riskejä vihje- ja kysymysluetteloiden avulla
- induktiivisen päättelyn menetelmiä (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2013, 20).



Kunnan olisi käytettävä sellaisia riskien tunnistamisen työkaluja ja menetelmiä, jotka soveltuvat sen tavoitteisiin ja kykyihin sekä sen kohtaamiin riskeihin. Tässä yhteydessä ei käsitellä yksityiskohtaisemmin tunnistamismenetelmiä, mutta todetaan, että Suomen Standardisoimisliiton julkaisussa ”Riskien hallinta. Riskien arviointimenetelmät” on esitelty yksityiskohtaisesti erilaisia riskinarviointitekniikoita ja niiden soveltuvuutta tiettyihin tilanteisiin arvioinnin luonteesta riippuen (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2013, 34). Opasta kannattaa ehdottomasti hyödyntää riskien arviointityössä apuna.

Riskien tunnistamisen kannalta on tärkeää, että on käytettävissä olennainen ja ajantasainen tieto. Riskien tunnistamisessa olisi oltava mukana henkilöitä, joilla on tarvittava tietämys ko. riskeistä. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2013, 20.) Ryhmätyönä tehtävässä riskien arvioinnissa voidaan esimerkiksi noudattaa yleistä ryhmätöiden PAT-periaatetta, joka on kuvattu alla olevassa kuviossa 14. Sen mukaan työhön osallistuu päättäjiä, asiantuntijoita ja työntekijöitä. PAT-periaate ei tarkoita sitä, että kaikki osallistuisivat arviointiin yhtä aikaa ja samanlaisella panoksella, vaan riskien arviointiin on tilanteen mukaan koottava tarkasteltavan kohteen hyvin tuntevia henkilöitä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015, 16.)



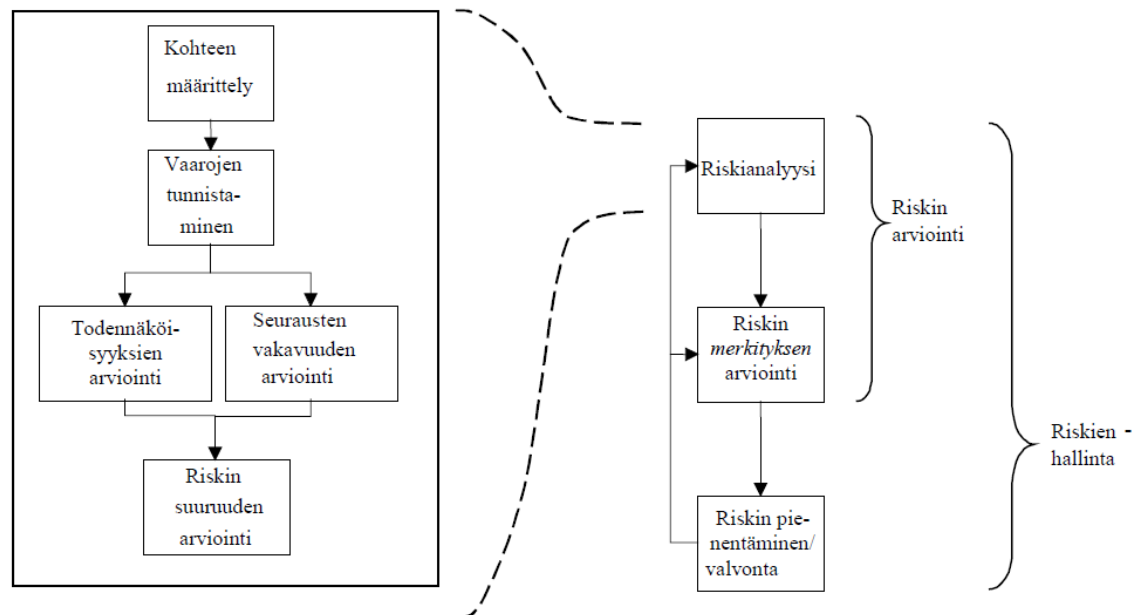
KUVIO 14. PAT-periaate riskien arvioinnissa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015, 16)

## Riskianalyysi

Riskianalyysi on jäsenneily prosessi, jossa on tavoitteena muodostaa käsitys tunnistetuista riskeistä ja arvioida niiden suuruus ja sattumisen todennäköisyys (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 18). Arviointiprosessi sisältää kolme vaihetta: tunnistaminen, analyysi ja merkityksen arviointi. Prosessin vaiheiden lopussa mietitään, mitä toimenpiteitä riskeihin kohdistetaan. (Valtiovarainministeriö 2017, 11.)

Riskianalyysi on lähtökohta riskien merkityksen arvioinnille ja päätöksille siitä, mitä riskeille tehdään tai jätetään tekemättä. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 40.)

Riskianalyysi on osa riskienhallinnan kokonaisuutta ja sen osuutta on havainnollistettu seuraavalla sivulla olevassa kuviossa 15. Juvonen ym. (2014, 20) toteavat, että riskianalyysi on tärkein yksittäinen riskienhallinnan osa.



KUVIO 15. Riskianalyysi riskienhallinnan osana (Malmén & Wessberg 2005, 2)

Tapa, jolla riskin seuraukset ja todennäköisyydet ilmaistaan ja jolla ne yhdistetään riskitason määrittämiseksi, olisi valittava sen mukaan, minkä tyyppinen riski on kyseessä, millaista tietoa riskistä (esimerkiksi tilastotietoa) on saatavilla ja mihin tarkoitukseen kunnassa riskiarvioinnin tuloksia tullaan käyttämään. Riskianalyysimenetelmä voi olla määrällinen tai laadullinen tai näiden molempien yhdistelmä. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 42.)

Riskianalyysin avulla riskit pyritään asettamaan keskinäiseen tärkeysjärjestykseen, jossa riskin suuruus määräytyy arviosta riskin toteutumisen todennäköisyydestä sekä seurauksista ennalta määritellyllä asteikolla ja nämä yhdistämällä kullekin riskille on esitettävissä lukuarvo eli riskiluku. Suositeltavaa on käyttää esimerkiksi 4 x 4 tai 6 x 6 riskimatriisia, jolloin vältetään ainakin 3 x 3 ja usein myös 5 x 5 -riskimatriisin käytölle tyyppillinen riskien arvioiminen käyttäen eniten keskimmäisiä arvoja. (Valtiovarainministeriö 2017a, 29.)

Kuviossa 16. on esitetty, miten Pirkkalassa tehtiin vuonna 2016 riskitason kokonaisarviointi riskin merkityksen (tai seurauksen) ja todennäköisyyden perusteella. Todennäköisyyden arvioinnissa käytetään neliportaista asteikkoa, kuten myös riskin merkityksen arvioinnissa. Riskin kokonaisarvioinnin jälkeen Pirkkalassa otetaan vielä kantaa siihen, miten riskejä on jo hallittu: mitä kunnassa on tehty riskin tilanteen parantamiseksi ja miten tämän katsotaan toimivan käytännössä. Riskin nykytilannetta arvioidaan kolmiportaista mittaristoa (hyvä, kohtalainen, riittämätön) hyödyntäen. Riskeistä otetaan tarkempaan käsittelyyn erityisesti ne, jotka on arvioitu kriittiseksi tai merkittäväksi. Erityisesti näille riskeille tulisi löytää uusia hallintatoimenpiteitä.

#### Riskin todennäköisyys

	Kuvaus	Todennäköisyys
1	Erittäin epätodennäköinen Riski toteutuu vain hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa.	Kerran 100 vuodessa tai harvemmin.
2	Epätodennäköinen Riski saattaa toteutua joskus.	Kerran 10 vuodessa.
3	Mahdollinen Riskin on mahdollista toteutua joskus.	Kerran vuodessa.
4	Todennäköinen Riski saattaa toteutua hyvin monenlaisissa olosuhteissa.	Useamman kerran vuodessa.

Riskin suuruus

Todennäköisyys ja merkitys yhdessä määrittävät riskiluvun

RISKIN TODENNÄKÖISYYS	RISKIN MERKITYS			
	Kohtalainen (1)	Merkittävä (2)	Suuri (3)	Erityisen suuri (4)
Todennäköinen (4)	Merkittävä riski (4)	Merkittävä riski (8)	Kriittinen riski (12)	Kriittinen riski (16)
Mahdollinen (3)	Haitallinen riski (3)	Merkittävä riski (6)	Kriittinen riski (9)	Kriittinen riski (12)
Epätodennäköinen (2)	Vähäinen riski (2)	Haitallinen riski (4)	Merkittävä riski (6)	Kriittinen riski (8)
Erittäin epätodennäköinen (1)	Vähäinen riski (1)	Haitallinen riski (2)	Merkittävä riski (3)	Merkittävä riski (4)

#### Riskin merkitys

	Kuvaus	TAI	TAI	TAI
	Taloudellinen menetys?	Riskin vaikutus henkilöturvallisuuteen?	Riskin vaikutus maineeseen?	Kunnan palveluiden jatkamisen vaarantuminen?
1	Kohtalainen 10 000 - 100 000 €	Yksi henkilö loukkaantuu lievästi	Pieni ja tilapäinen heikkenys kunnan maineeseen	Kohtalainen, palvelu keskeytyy lyhyeksi ajaksi
2	Merkittävä 100 000 - 500 000 €	Useat henkilöt loukkaantuvat lievästi	Kunnan maine kärsii, mutta palautuu pian	Merkittävät palvelu keskeytyy useaksi päiväksi
3	Suuri 500 000 EUR - 2 M€	Yksi henkilö loukkaantuu vakavasti	Suuri, mutta lyhytaikainen negatiivinen vaikutus kunnan maineeseen	Suuri, laajoja palvelu keskeytyy useaksi viikoksi
4	Erityisen suuri yli 2 M€	Yksi tai useampi henkilö menehtyy / Useampi henkilö loukkaantuu vakavasti	Erityisen suuri ja pitkäaikainen negatiivinen vaikutus kunnan maineeseen	Erittäin suuri, laajoja palvelu keskeytyy useaksi kuukaudeksi

Riskin suuruus määrittää toimenpiteet

KUVIO 16. Riskitason kokonaisarviointi merkityksen ja todennäköisyyden perusteella (mukaillen Melleri 2015, 15)

Joissakin tapauksissa saatetaan tarvita useampia kuin yksi lukuarvo tai kuvaava termi määrittelemään seurauksia ja niiden todennäköisyyttä eri aikoina tai eri tilanteissa (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 42).

Kuntakonsernin riskit voidaan luokitella esimerkiksi seuraavaan neljään pääluokkaan: strategiset riskit, operatiiviset riskit, taloudelliset riskit ja vahinkoriskit. Pirkkalassa käytetään tätä luokittelua. Edelleen riskit voidaan luokitella pääluokkien sisällä pienempiin luokkiin riskilajeittain. Kuviossa 17. esitetty Oulun kaupungin riskikartta (ympyrä) on mielestäni yksi parhaimmista. Siitä voi katsoa esimerkkinä operatiivisten riskien jaotteen alaluokkiin: toiminta, ICT ja juridinen vastuu ja näiden sisällä oleva riskijaottelu. Juridinen vastuu alaluokkaan on esimerkiksi laitettu kuuluvan sopimusriskit ja hankinnat.



KUVIO 17. Oulun kaupungin riskikartta (Oulun kaupunki 2016, 44)

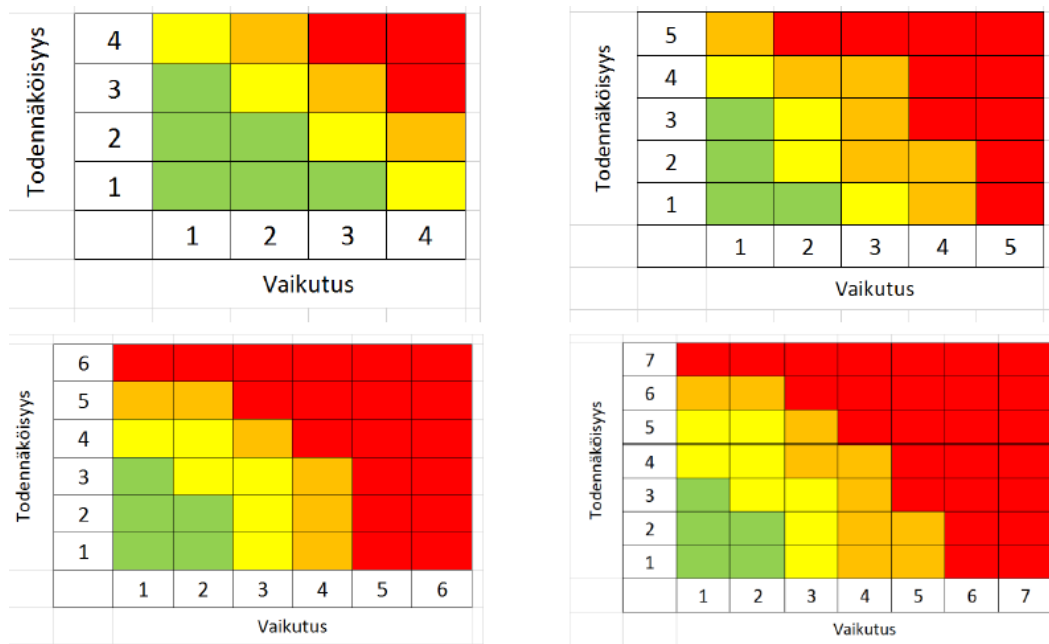
Riskien luokitteluun ei ole yhtä ainoaa kaikille kunnille sopivaa mallia tai tapaa, mutta suositeltavaa on käyttää benchmarkingia eli ottaa oppia ja mallia muista kunnista. Myös Suomen Kuntaliiton laatimia malleja kannattaa hyödyntää ja Suomen Riskienhallintayhdistyksen kotisivuilla (<http://www.pk-rh.fi/>) olevaa materiaalia.

### *Riskien merkityksen arviointi*

Riskien merkityksen arvioinnin tarkoitus on auttaa tekemään päätöksiä riskianalyysin tulosten perusteella siitä, mitä riskejä on tarpeen käsitellä ja mikä on niiden käsittelyn tärkeysjärjestys. Riskien merkityksen arvioinnista syntyy järjestetty luettelo riskeistä (riskilista) ja yhteinen näkemys käsiteltävistä riskeistä toimenpiteiden suunnitteluun. Arvioon vaikuttaa riskin seuraus, todennäköisyys sekä kunnan suhtautuminen riskiin. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 42.)

Riskit saadaan järjestykseen todennäköisyyden ja toteutumisesta aiheutuvien seurausten perusteella. Riskien arviointitapa voi olla laadullinen tai määrällinen (kvantitatiivinen) tai näiden yhdistelmä. Laadullisessa (kvalitatiivisessa) vaikutusarvioinnissa pyritään sanallisen selityksen (riskin toteutumisen aiheuttamat seuraukset) lisäksi arvioimaan riskin vaikutus kunnan toiminnalle päätetyllä asteikolla ja mikäli mahdollista, myös riskin taloudellinen euromääräinen arvo. (Ilmonen ym. 2013, 100.) Vaikka riskin euromääräinen arvio ei välttämättä ole absoluuttinen totuus, on se kuitenkin riskin arvioitsijoiden paras arvaus ja sen takia hyvä mittari jatkotoimenpiteille (Ilmonen ym. 2013, 90). Riskille annetaan vähintään sen vaikutusten osalta numeraalinen arvo, jossa pienin numero kuvaa pienintä vaikutusta. Arvioinnin helpottamiseksi tavallisesti sovitaan myös kullekin numeraaliselle arvolle sanallinen selitys. Numeeristen arvojen laskemisen tavoitteena on saada riskit hahmotettua riskimatriisiin. (Ilmonen ym. 2013, 100.) Kuviossa 16. on esitetty Pirkkalan kunnan käyttämät riskin todennäköisyyden ja merkityksen asteikot.

Seuraavalla sivulla olevassa kuviossa 18. on esitetty riskimatriisien malleja, joita voi käyttää apuna riskin suuruuden määrittämisessä. Matriisi auttaa hahmottamaan riskien merkittävyyttä ja sen arvioimista, onko riski hyväksyttävissä vai tarvitaanko käsittelyä. Riskimatriisit ja niissä olevien tasojen määrät voivat vaihdella kunnan riskienhallinnan tarpeista riippuen esimerkiksi sen mukaan, mitä merkitystä riskin arvolla tai riskinotto-kyvyllä riskienhallinnalle ja riskien käsittelylle on (Valtiovarainministeriö 2017a, 26).



KUVIO 18. Erilaisia riskimatriiseja (Valtiovarainministeriö 2017a, 26)

### 3.4.4 Riskien käsittely

Riskien tunnistamisen ja arvioinnin jälkeen on vuorossa riskinhallintamenetelmän valinta ja se tulee valita kunkin riskin mukaisesti. Riskeihin varautuminen on usein eri hallintamenetelmien yhdistelmä, mutta ensisijaisesti pitäisi pyrkiä pienentämään riskin todennäköisyyttä ja seurauksia sekä rahoittamaan jäännösosa riskistä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2011, 25.) Valituille riskien käsittelyn toimenpiteille pitää vielä nimetä vastuulliset tekijät ja tekemisen valvoja.

Oleennaista riskiarvioinnissa on löytää riskin aiheuttaja eli juurisyy. Ennakoivat riskienhallintatoimenpiteet pyritään yleensä kohdistamaan riskin juurisyyhyn. Riskienhallintatoimenpiteiden tarkoituksena on saattaa riski hyväksyttävälle tasolle (Ilmonen ym. 2013, 90.) ja riskin käsittelyn vaihtoehdot eivät välttämättä ole toisensa poissulkevia tai kaikkiin olosuhteisiin soveltuvia, mutta vaihtoehtoja voivat esimerkiksi olla seuraavat:

- riskin torjuminen siten, että kunta päättää olla aloittamatta tai jatkamatta riskin aiheuttavaa toimintaa

- kunta päättää riskin ottamisesta tai lisäämisestä jonkin mahdollisuuden hyödyntämien takia
- poistetaan riskin lähde
- muutetaan riskin todennäköisyyttä
- muutetaan riskin seurauksia
- jaetaan riski toisen osapuolen kanssa esimerkiksi sopimuksen avulla
- kunta säilyttää riski tietoon perustuvalla päätöksellä. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 42–44.)

Yhteen riskiin voi kohdistua edellä mainituista toimenpiteistä yksi tai useampi. On syytä huomioida se, että itse riskin käsittely voi aiheuttaa uusia riskejä. Esimerkiksi riskinkäsittelytoimenpiteiden epäonnistumisen tai tuloksettomuus voi olla kunnalle merkittävä riski. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 44.)

Riskienhallintaa tukee riskien käsittelyn toimenpidesuunnitelman laatiminen, sen toteuttaminen ja säännöllinen seuranta. Suunnitelman tarkoituksena on dokumentoida, kuinka valitut riskien käsittelyvaihtoehdot toteutetaan. Työn liitteessä 2 on esimerkkinä kuvattu Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (PSHP) vuoden 2016 riskienhallintasuunnitelmassa oleva riskin #324 käsittelyn toimenpidesuunnitelma, josta löytyy muun muassa riskin nimi ja sen sijoittumien riskimatriisiin (kuva), riskin todennäköisyys, vaikutus, riskiluku, riskin nykyiset hallintakeinot, suunnitellut toimenpiteet ja johtoryhmätason vastuuhenkilö. Yhteenvedo on tuloste PSHP:n riskirekisteristä, joka on Granite Oy:n riskiohjelmasta. (Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä 2015a, 11.)

### **3.4.5 Seuranta ja katselmointi**

ISO 31 000 -standardin soveltamisoppaassa todetaan, että seurannan ja katselmoinnin olisi oltava suunniteltu osa riskienhallintaprosessia. Seurantaan ja katselmointiin olisi kuuluttava säännöllisiä tarkistuksia ja valvontaa, joita voidaan tehdä tietyin väliajoin tai tapauskohtaisesti. Seurannan ja katselmoinnin avulla varmistetaan päätettyjen riskienhallintakeinojen vaikuttavuus ja tehokkuus. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 46.)

Seurantaan ja katselmointiin liittyvät vastuut on määriteltävä, jotta esimerkiksi riskin omistajaksi määritelty henkilö osaa raportoida sovitun mukaisesti vastuullaan olevien riskien hallintakeinojen onnistumisesta (ks. raportoinnista kappaleesta 3.3.4). Myös seurannan ja katselmoinnin tulokset on tallennettava (esimerkiksi sähköiseen riskienhallintaohjelmaan) ja niistä on raportoitava siten, kun kunnassa on sovittu. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 46.)

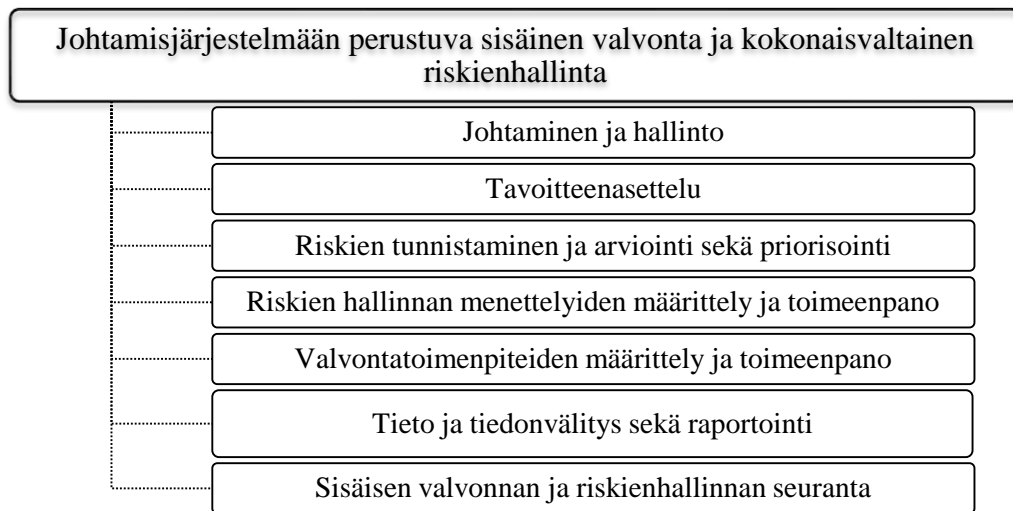
Riskienhallintaprosessissa muodostuvan dokumentaation tulee olla jälkikäteen todennettavissa (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 46). Tämä on muun muassa perusta luotettavalle sisäiselle valvonnalle, kun johto voi osoittaa, että riskienhallinta perustuu systemaattiseen ja dokumentoituun toimintatapaan. (Kiviaho 2012, 8.)

### **3.5 Riskienhallinnan sisällyttäminen osaksi kunnan johtamista**

ISO 31 000 -standardin soveltamisoppaassa todetaan, että riskienhallinta on olennainen osa johtamisjärjestelmää. Standardissa suositellaan, että organisaatiot (kuten kunnat) toteuttavat, kehittävät ja parantavat jatkuvasti puitteita, joiden tarkoitus on yhdistää riskienhallinta kuntaorganisaation johtamisjärjestelmään, kuten hallintotapaan ja strategiaan. Sisällyttämisen pitäisi erityisesti varmistaa se, että tietoa riskeistä käytetään päätöksenteon perustana kaikilla kunnan hallinnon tasoilla. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2014, 72.)

Kuviossa 19. on Pirkkalan kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeessa kuvattu johtamisjärjestelmään perustuva sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestelmän malliesimerkki. Ideana siinä on ISO 31 000 -standardin mukainen suositus siitä, että kunnan johtamisjärjestelmään, sen eri toimijoiden vastuisiin ja järjestelmän osa-alueisiin (esimerkiksi päätöksenteko, henkilöstöhallinto, sopimushallinta) on integroitu menettelyt, joilla varmennetaan osana toiminnan johtamis- ja ohjausprosesseja sekä päätöksentekoa riskien hallinta ja sisäisen valvonnan asianmukainen järjestäminen. (Laihian kunta 2013, 3).





KUVIO 19. Sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestelmä (Pirkkalan kunta 2014, 2)

## 4 PIRKKALAN RISKIENHALLINTA ISO 31 000 -STANDARDIN VIITEKEHYKSESSÄ

Tässä luvussa tarkastellaan Pirkkalan kunnan nykyistä riskienhallinnan toimintamallia ja käytäntöjä ja verrataan niitä edellä kuvatussa ISO 31 000 -standardissa kuvattuihin suosituksiin ja ohjeisiin. Vertailussa käytetty aineisto koostuu pääosin Pirkkalan kunnan voimassa olevista (toukokuu 2017) hallintosäännöistä sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeista. Edellisten lisäksi tehtävän vertailun tukena käytetään johdollani tehdyn riskikartoitusprosessin aineistoa ja omia kokemuksiani. Pirkkalan kunnan osastojen johtoryhmät: hallinto-osasto, sivistysosasto, perusturvaosasto ja tekninen kartoittivat vuoden 2016 aikana kanssani osastojen merkittävimmät riskit vuosille 2016–2020 ja laativat osastokohtaiset riskienhallintasuunnitelmat.

### 4.1 Riskienhallinta Pirkkalassa

#### 4.1.1 Riskin määritelmä

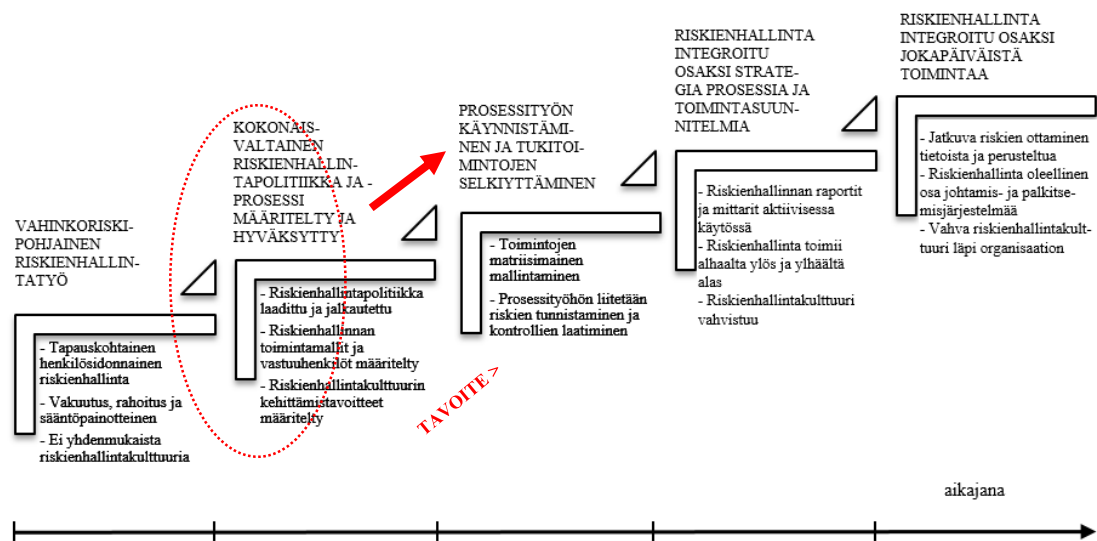
Pirkkalan kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeessa esitetty riskin määritelmä on sama kuin ISO 31 000 -standardissa (ks. kappale 3.2.1) eli ”*Riski on epävarmuuden vaikutus tavoitteisiin. Vaikutus on poikkeama odotetusta, niin myönteisessä kuin kielteisessä mielessä*”. Kunnan yleisohjeessa todetaan vielä, että ”*Riskillä tarkoitetaan toimintatapoihin liittyviä heikkouksia ja erilaisia tapahtumia, jotka voivat toteutuessaan vaarantaa kunnan ja sen vastualueiden – ja yksiköiden sekä konserniyhteisöjen*

- *tehtävien häiriötöntä ja laadukasta toteutumista,*
- *strategisten, toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamista sekä*
- *hyvän hallintotavan toteutumista.*” (Pirkkalan kunta 2014, 3)

Riskienhallinnan tavoitteena yleisohjeessa kerrotaan olevan se, että saadaan kohtuullinen varmuus organisaation tavoitteiden saavuttamisesta sekä toiminnan jatkuvuudesta ja häiriöttömyydestä. (Pirkkalan kunta 2014, 3).

#### 4.1.2 Riskienhallinnan kypsyyssaste

Kappaleessa 3.2.2 (s. 41–42) on kuvattu kaksi kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kypsyyssasteen mallia, josta toinen oli Paapen ja Speklen luokittelu. Heidän luokittelunsa mukaan (asteikko 1-5) arvioisin Pirkkalan riskienhallinnan kypsyyssasteen olevan tason 2. ja 3. välimaastossa. Tason 2. määritelmä kuuluu seuraavasti: ”Riskienhallinta on aktiivista muutamassa tehtävässä (esim. työsuojelu ja rahoitusriskit); ERM harkinnassa” ja tason 3. määritelmä on: ”Riskienhallinta on aktiivista muutamassa tehtävässä ja suunnitellaan ERM:ä.” (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014, 90). Ilmonen ym. esittämässä mallissa Pirkkala asemoituu mielestäni portaikon ensimmäisen ja toisen askelman välimaaston (Ilmonen ym. 2013, 87).



KUVIO 20. Pirkkalan riskienhallinnan kypsyyssaste Ilmonen ym. mallin mukaan (mukaillen Ilmonen ym. 2013, 87)

Pirkkalassa on menneiden vuosien aikana tehty riskikartoituksia ja riskien luokittelua teikkoja on päivitetty säännöllisesti. Riskienhallinnassa painotus on kuitenkin ollut vahinkoriskien hallinnassa (omaisuus, henkilöstö, toiminnan riskit), joihin varaudutaan vakuutuksilla. Sama tilanne on ollut myös muissa Suomen kunnissa (Enberg 2002, 1).

Pirkkalassa toteutettiin keväällä 2008 Marsh Oy:n avustuksella riskienhallintaprojekti, jossa ensimmäisen kerran näkökulmana oli *riskienhallinnan kokonaisvaltaisuus*. Projektin yhtenä tavoitteena olikin selvittää kunnan kokonaisvaltainen riskiprofiili. Työn lopputuloksina kuntaan laadittiin riskienhallinnan peruskäsitteet, päätettiin käytettävät arviointimittarit- ja kriteerit sekä tunnistettiin riskit. Riskilista koottiin ryhmätyömenetelmällä ja siihen osallistui 24 henkilöä kunnan eri hallintokunnista. Tuloksena muodostui riskikartta ja riskirekisteri kuvaamaan kunnan riskiprofiilia. Lisäksi nimettiin tärkeimmille riskeille omistajat. Työn tuloksena saatiin hyvät raamit riskienhallinnan kokonaisvaltaiselle toteuttamiselle ja jatkotoimenpide-ehdotukset, mutta niiden toteuttaminen on jäänyt. (Marsh Oy 2008, 5-8.)

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tärkeys on kuitenkin tiedostettu ja riskienhallintatyössä on lähdetty tekemään erilaisia kehittämistoimenpiteitä. Pari vuotta sitten kehittämistä vauhditti lainsäädännön eli kuntalain uudistus, jolloin hallintosääntöön muun muassa lisättiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet ja sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje päivitettiin. Lisäksi muutettiin erään viran toimenkuvaa ja nimikettä ja siihen sisällytettiin riskienhallinnan kehittämistehtävät ja tarkastustoimi, jota nykyään hoitaa tämän opinnäytetyön tekijä.

Pirkkalan tarkastuslautakunta totesi vuoden 2015 arviointikertomuksessa havaintonaan, että ”*Tarkastuslautakunta katsoo, että vuoden 2015 aikana sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on kehitetty eteenpäin, mutta kehittämistyötä on jatkettava edelleen.*” (Pirkkalan kunta 2016a, 27). Vuoden 2016 arviointikertomuksessa tarkastuslautakunta totesi havaintonaan, että ”*Nyt on tehty osastokohtaiset riskianalyysit ja laadittu riskienhallintasuunnitelmat. Seuraavan kuntastrategian laadinnan yhteydessä tulisi toteuttaa konsernitason riskianalyysi ja sen perusteella määritellä tavoitteita uhkaavat merkittävimmät riskit sekä määritellä niille hallintakeinot, joilla kunta voi pyrkiä rajaamaan riskin vaikutusta ja/tai vaikuttaa riskin toteutumisen todennäköisyyteen, jolloin riskin merkitys kunnan kannalta pienenee.*” (Pirkkalan kunta 2017c, 25). Edellä olevista tarkastuslautakunnan havainnoista voi tehdä sen johtopäätöksen, että riskienhallinnan kehitystyötä on tehty ja kunta on vuosien 2015–2016 aikana kavunnut Ilmosen ym. (2013) kypsyysastemallissa lähes toiselle askelmalle.

Operatiivisella tasolla Pirkkalan riskienhallinta toteutuu osana päivittäistä johtamista ja useissa eri toimintaprosesseissa, projekteissa ja hankkeissa. Strategisella tasolla riskienhallintaa ei ole viety systemaattisesti esimerkiksi voimassa olevaan ”Parempien palvelujen koti - Pirkkalan kuntastrategiaan 2014–2018”. Toistaiseksi riskienhallintatyötä on tehty enemmän irrallisina kokonaisuuksina kunnan toiminnan eri osa-alueilla (esimerkiksi työturvallisuus, valmiussuunnittelu, rakennusten turvallisuus, vakuutukset, rahoitus- ja investoinnit) ja kehittämien on ollut osin projektiluontoista, joten sen takia riskienhallinta ei toimi niin kokonaisvaltaisesti. Kunnan riskienhallinnassa ei vielä täysin hyödynnetä selkeää arviointi- ja seurantaprosessia osana vuosittaista toiminta- ja taloussuunnitteluprosessia.

Tällä hetkellä riskienhallinta näyttäytyy vuosittaisessa toiminta- ja taloussuunnitteluprosessissa siten, että riskienhallinnan järjestämisestä raportoidaan tilinpäätöksen yhteydessä osana selontekoa sisäisen valvonnan järjestämisestä. Riskienhallinnan toteutumisesta ei raportoida talousarviovuoden aikana osavuosisiraporteissa.

Vuonna 2016 laadituissa osastokohtaisissa riskienhallintasuunnitelmissa todetaan, että niiden toteutumisesta raportoidaan tilinpäätöksen yhteydessä eli käytännössä vasta kuluvan vuoden eli 2017 tilinpäätöksen yhteydessä. Tosin tarkempaa raportointiohjetta siihen ei ole vielä annettu.

Vuoden 2017 alussa tehtiin myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikysely vastuualueiden esimiehille (noin 20 henkilöä). Kysely oli yksi vuoden 2016 sisäisen valvonnan painopistealueista, joista pormestari vuosittain päättää. Kyselyn laadinnassa oli hyödynnetty soveltuvin osin COSO ERM -arviointimallia ja sen teosta vastasi opinäytetyöntekijä. Vastaava kysely on myös yksi vuoden 2017 sisäisen valvonnan painopistealueista. Laaditulla arviointikehikolla on tarkoitus seurata ja arvioida sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan onnistumista kunnassa. Kun arviointi tehdään samalla kyselyllä vuosittain, niin sen avulla voidaan tehdä päätelmiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tason kehittymisestä.

## 4.2 Riskienhallinnan periaatteet

ISO 31 000 -standardissa on määritelty 11 periaatetta, joista jokainen on esitetty tiivistetyksi muutamalla sanalla ja lisäksi kaikille on määritelty laajempi yksityiskohtaisempi kuvaus (ks. 3.2.3). Soveltamisohjeen mukaan kaikki periaatteet olisi otettava huomioon, kun suunnitellaan kunnan riskienhallinnan tavoitteita ja ennen kaikkea niiden merkitys pitää ymmärtää täysin, jotta niitä on mahdollista noudattaa jatkuvasti. Riskienhallinnan periaatteet pitäisi siis määritellä ensimmäisenä ennen puitteiden suunnittelua. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2014, 24.)

Pirkkalassa ei ole määritelty riskienhallinnan periaatteita ISO 31 000 -standardin mukaisesti.

Toimenpidesuositus:

- Laaditaan Pirkkalan kunnalle soveltuvat riskienhallinnan periaatteet.

## 4.3 Riskienhallinnan puitteet

### 4.3.1 Valtuudet ja sitoutuminen

Kuten aiemmin kappaleessa 2.1.1 on todettu, niin kunnan hallintosäännössä annetaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta määräykset muun muassa tehtävistä ja toimivallasta sekä raportointimenettelyistä. Määräyksiin voidaan ottaa esimerkiksi kunnanhallituksen velvollisuus antaa tarkempia ohjeita sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen toimeenpanosta.

Pirkkalan hallintosäännössä (voimassa 31.5.2016 saakka) on määritelty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet ja vastuut. Uuden 1.6.2017 voimaan tulevan hallintosäännön 10. luvussa on määritelty sisäinen valvonnan ja riskienhallinnan tehtävät kunnanhallitukselle, lautakunnille sekä viranhaltijoille ja esimiehille (Pirkkalan kunta 2016e, 36).

Nyt voimassa olevasta (toukokuu 2017) hallintosäännöstä poiketen, uuteen hallintosääntöön ei tule sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteita. Niistä on sovittu kunnassa laadittavan erillinen dokumentti alkukesän 2017 aikana, jonka valmistelusta vastaa opinnäyteyöntekijä.

Kunnanhallituksen tehtävänä on valtuuston hyväksymiä perusteita noudattaen antaa yksityiskohtaisemmat ohjeet sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, toimeenpanosta ja valvonnasta. 1.1.2015 voimaan tullessa Pirkkalan kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeessa on määritelty sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut seuraaville:

- tilivelvollisten valvontavastuu
- toimielinten valvontavastuu
- pormestarin ja johtavan viranhaltijan valvontavastuu
- esimiesten valvontavastuu
- henkilöstön vastuu
- konserniyhteisöjen hallitusten ja toimitusjohtajien valvontavastuu. (Pirkkalan kunta 2014, 5-7.)

Edellisten asiakirjojen lisäksi riskienhallintaan liittyviä vastuuta on määritelty esimiehille tai jokaiselle henkilökuntaan kuuluvalla työntekijällä eri dokumenteissa esimerkiksi: valmiussuunnitelma, työpaikan riskien kartoitus, Tampereen seudun tietoturvaliittikka, henkilöstön tietoturva- ja tietosujoaopas sekä asiakirjahallinnon ja arkistotoimen toimintaohje. Näiden taustalla on riskienhallintaan velvoittavat lukuisat säädökset. Jotta eri tahojen vastuut riskien hallinnassa ja sisäisessä valvonnassa eri osa-alueilla hahmottaisi helpommin, voisi ne koota taulukkomuotoon. Hyvänä esimerkkinä nostaisin esille Mika Häkkisen YAMK-opinnäytetyössä ”Helsingin kaupunginkanslian riskienhallinnan kehittäminen” kuvattu malli, joka on käytössä Helsingin kaupungissa (Häkkinen 2015, liite 2; 3-8).

Riskienhallinnan valtuudet ja vastuut on mielestäni määritelty Pirkkalan uudessa hallintosäännössä ja yleisohjeessa kattavasti. Edellä mainituista dokumenteista tosin yleisohjetta pitäisi päivittää, koska siinä on viitattu vanhaan kuntalain ja kohta vanhan hallintosäännön pykälisiin. Kuntatason *käytännön* riskienhallintatoiminnan koordinoitua ja oh-

jaamista voisi kuitenkin kehittää. Tämä olisi ISO 31 000 -standardin mukaista toimintaa, koska vaikuttava riskienhallinta varmistetaan muuan muassa strategisella ja perusteellisella suunnittelulla. Kuntaan pitäisi asettaa riskienhallintatyöryhmä, jonka tehtävänä on kuntakonsernin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan koordinointi, kehittäminen ja tulosityksiköiden riskienhallinnan käytännön toiminnan tukeminen. Virallisen työryhmän sijaan voidaan kunnan nykyisten talous- ja hallintoasiantuntijoiden yhteistyötä voidaan tiivistää ja koota heistä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan koordinointi- tai tukiryhmä.

ISO 31 000 -standardissa korostetaan johdon vahvaa ja jatkuvaa *sitoutumista* riskienhallinnan käyttöön otossa, toteuttamisessa ja kehittämisessä. Johdon sitoutumisen tärkeyden huomaisiin itse hyvin, kun kartoitin vuoden 2016 aikana Pirkkalan osastojen johtoryhmien kanssa niiden merkittävimpiä riskejä. Mitä motivoituneimpia työryhmän jäsenet olivat riskien arviointityön eri vaiheissa, niin sen helpompi työskentelyä oli vetää ja sen syvällisemmin esimerkiksi riskien juurisyitä pohdittiin.

Osastojen riskikartoitus tehtiin virkamiestyönä ja valmiit riskienhallinnan toimenpidesuunnitelmat vuosille 2016–2020 vietiin lautakuntiin ja kunnanhallitukseen tiedoksi vuoden 2016 loppu syksyllä. Luottamushenkilöt pitäisi saada jatkossa enemmän mukaan riskien arviointityöhön. Kunnanhallituksen kanssa voisi esimerkiksi tehdä kuntakonsernitason strategisista riskeistä riskiarvioinnin talousarvion laadinnan yhteydessä tulevana syksynä (2017). Sekä luottamushenkilöiden että kunnan työntekijöiden osamista sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta pitää vahvistaa. Tämä edesauttaisi johdon sitoutumista riskienhallintaan, kun ymmärrys riskienhallinnasta ja sen tärkeydestä kasvaa.

**Toimenpidesuositus:**

- Pirkkalan kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje päivitetään tai muutetaan.
- Esimiesten ja luottamushenkilöiden riskienhallintaosaamisen kehittäminen.
- Luottamushenkilöt osallistetaan enemmän riskien arviointityöhön.
- Kuntaan nimetään riskienhallintatyöryhmä, jonka tehtävänä on kuntakonsernin kokonaisvaltaisen riskienhallinnan koordinointi, kehittäminen ja tulosityksiköiden riskienhallinnan käytännön toiminnan tukeminen. Virallisen työryhmän sijaan voidaan kunnan nykyisten talous- ja hallintoasiantuntijoiden yhteistyötä tiivistää ja koota heistä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan koordinointi- tai tukiryhmää



### 4.3.2 Toimintaympäristö

Kappaleessa 3.3.2 on kerrottu, että ennen riskienhallinnan puitteiden suunnittelua ja toteuttamista kunnan on tärkeää arvioida ja ymmärtää sekä sen *ulkoista että sisäistä toimintaympäristöä*, koska ne voivat vaikuttaa merkittävästi puitteiden suunnitteluun. Toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia arvioidaan kunnassa talousarvioprosessin valmistelun ja seurannan yhteydessä. Havaittuihin muutoksiin pyritään reagoimaan ajoissa. Talousarviossa ei kuitenkaan vielä arvioida merkittävimpiä tavoitteiden toteutumisesta uhkaavia riskejä. Sen sijaan osastojen laatimissa riskienhallintasuunnitelmissa vuosille 2016–2020 arvioitiin toimintaympäristöä ja niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat riskienhallintaprosessin toteuttamiseen.

Kunnille tulee jo laista velvoite arvioida vuosittain ulkoista että sisäistä toimintaympäristöä. Kuntien on kuntalain 115 §:n mukaan annettava vuosittain toimintakertomuksessa arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Pirkkalan vuoden 2016 toimintakertomuksessa kerrotaan, että toimintaympäristöön liittyviä epävarmuustekijöitä tulee valmistelussa olevista lainsäädännöllisistä uudistuksista ja niiden vaikutuksista Pirkkalalle. Sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa niin tulojen ja menojen tasapainoon, omaisuuden arvoon kuin henkilöstön asemaan. Lisäksi todetaan, että sopimusohjaukseen on kiinnitettävä erityistä huomioita riskienhallinnan näkökulmasta. (Pirkkalan kunta 2017a, 12.)

Toimintakertomukseen tehtävän toimintaympäristöanalyysin lisäksi Pirkkalassa tehdään muitakin analyysejä osana erilaisia projekteja ja hankkeita. Yhtenä esimerkkinä mainitsemisen käytössä olevan tietojohdantamisjärjestelmä -ohjelman, jonka on laadittu kuntastrategian tueksi. Sen avulla pystytään suunnitelmallisesti arvioimaan sekä asunto- että yritystoiminnan maankäyttöä sekä edelleen tämän maankäytön kokonaiskustannuksia ja syntyviä palvelutarpeita. Suunnittelua tukevan seuranta- ja tiedonkeruujärjestelmän avulla pystytään ennakoimaan väestö- ja yrityskasvu sekä niistä edelleen syntyvät maankäytön, investointien sekä palvelutuotannon kokonaistaloudelliset vaikutukset nykyistä pidemmällä aikavälillä. (Pirkkalan kunta 2011, 7.)

ISO 31 000 -standardin suositukseen nähden näkisin, että Pirkkalassa arvioidaan tällä hetkellä kunnan ulkoista ja sisäistä toimintaympäristöä hyvin ja sen johdosta osataan

huomioida niiden vaikutukset kunnan toimintaan. Kuntakonsernin tasolla voitaisiin kuitenkin miettiä, millaisia uusia toimintaympäristöanalyysseja päätöksenteon pohjaksi tulevaisuudessa tarvitaan. Hyvinä benchmarking-esimerkkeinä nostan tässä yhteydessä esille Oulun toimintaympäristö -katsauksen 2015 (Oulun kaupunki, 2015) ja skenaarioanalyysin ”Uuden Oulun tulevaisuusskenaariot” (Oulu 2013a), joihin opinnäyteyönteon aikana tutustuin.

Toimenpidesuositus:

- Talousarvion laadinnan yhteydessä arvioidaan merkittävimpiä tavoitteiden toteutumista uhkaavia riskejä. Arviointiin luodaan ohjeistus ja menettelytavat.
- Pohditaan kuntakonsernitasolla, millaisia uusia toimintaympäristöanalyysseja päätöksenteon pohjaksi tarvitaan (esimerkkinä Oulun toimintaympäristö -katsaus 2015 ja Uuden Oulun tulevaisuusskenaariot (Oulu 2013a).

### 4.3.3 Riskienhallintapolitiikka

ISO 31 000 -standardin mukaan riskienhallintapolitiikka on asiakirja, jossa määritellään kunnan tahtotila riskienhallinnan tavoitteista ja periaatteista (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 28). Riskienhallintapolitiikka muodostaa yhdessä muiden kuntakonsernin toimintaohjeiden kanssa kokonaisuuden riskien hallitsemiseksi. Riskienhallintaa tukevia muita ohjeita on Espoon riskienhallintapolitiikassa mainittu olevan: Espoon turvallisuusohjelma, hyvä hallintotapa -suositus sekä hyvää hallintotapaa koskeva ohje Espoo-konserniin kuuluvissa yhtiöissä, sisäisen valvonnan yleisohje, tietoturvapoliitiikka, työsuojelun toimintaohjelmat, valmiussuunnitelmat ja kriisiviestintäohje sekä Espoon ohjelma- ja projektijohtamisen mallit ja ohjeet (Espoon kaupunki 2014, 1).

Ilmonen ym. (2013) muistuttavat, että riskienhallinnan asiakirjoja laadittaessa niiden keskinäinen suhde ja ristiin viittaukset kannattaa luoda huolellisesti. Laadittavien ohjeiden pitää olla kokonaisuudessaan ymmärrettäviä ja selkeitä (Ilmonen ym. 2013, 54–56).

Pirkkalan sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa ohjaavat asiakirjat voisivat olla esimerkiksi tulevaisuudessa seuraavat (mukaan lukien muut kunnan toimintaohjeet, jotka muodostavat kokonaisuuden riskien hallitsemiseksi):

- Pirkkalan kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet
- Pirkkalan kuntakonsernin riskienhallintapolitiikka
- Käytännön ohjeistus riskikartoitusten tekemiseksi (voidaan sisällyttää riskienhallintapolitiikkaan)
- Sisäinen valvonta ja hyvä johtamis- ja hallintotapa Pirkkalan kuntakonsernissa (pohjalla nykyinen Pirkkalan kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje).

Pirkkalassa ei ole laadittu riskienhallintapolitiikka, joten se pitää tehdä ensimmäisenä toimenpiteenä. Edellä luvussa 3.3.2 on esimerkkinä esitetty Espoon kaupungin riskienhallintapolitiikan sisällysluettelo.

Toimenpidesuositus:

- Laaditaan Pirkkalan kunnalle riskienhallintapolitiikka.

#### **4.3.4 Riskienhallinta osana toimintaprosesseja**

Aiemmin tässä työssä on todettu (ks. 3.3.2), että riskienhallinta olisi sisällytettävä kaikkiin kunnan käytäntöihin ja prosesseihin tarkoituksenmukaisella, vaikuttavalla ja tehokkaalla tavalla. Riskienhallintaprosessia ei saisi pitää erillisenä prosessina, vaan se olisi liitettävä osaksi organisaation prosesseja, kuten esimerkiksi kunnan vuosittaiseen toiminta- ja taloussuunnitteluprosessiin. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 30.)

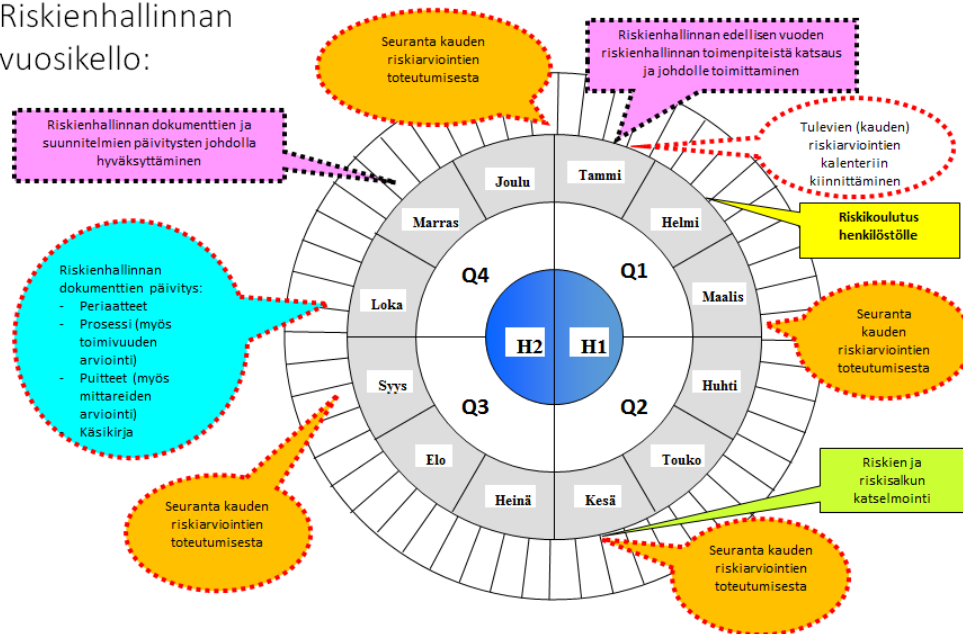
Kappaleessa 4.1.2 ”Riskienhallinnan kypsyyssaste” on pohdittu Pirkkalan riskienhallinnan nykytilaa ja on muun muassa todettu, että tällä hetkellä riskienhallinta näyttäytyy vuosittaisessa toiminta- ja taloussuunnitteluprosessissa siten, että riskienhallinnan järjestämisestä raportoidaan tilinpäätöksen yhteydessä osana selontekoa sisäisen valvonnan järjestämisestä. Riskienhallinnan toteutumisesta ei raportoida talousarviovuoden aikana osavuosisraporteissa. Toistaiseksi riskienhallintatyötä tehdään enemmän irrallisina kokonaisuuksina kunnan toiminnan eri osa-alueita ja kehittämien on ollut osin projektiluontoista, joten sen takia riskienhallinta ei toimi niin kokonaisvaltaisesti.

Kunnan riskienhallinnassa ei vielä täysin hyödynnetä selkeää arviointi- ja seurantaprosessia osana vuosittaista toiminta- ja taloussuunnitteluprosessia. Riskienhallinnan näkökulma on jo nyt Pirkkalassa sisään rakennettuna eri toimintaprosesseissa (mm. päätöksenteko, talouden suunnittelu ja seuranta, kirjanpito ja maksuliikenne, henkilöstöasiat, omaisuuden hallinnointi ja vakuutukset, avustukset, tietoturva, sopimukset ja hankinnat), mutta riskienhallinnan parantamisessa onkin kyse tämän tekemisen ja sen tuotosten systematisoinnista ja dokumentoinnista aiempaa paremmin (Ilmonen ym. 2013, 38).

Pirkkalan riskienhallinta saataisiin sisällytettyä ISO 31 000 -standardin mukaisesti paremmin kunnan toiminta- ja taloussuunnitteluprosessiin, kun riskienhallintaprosessin vuosittainen aikataulu ja riskienhallinnan vuosittaiset toimenpiteet kuvattaisiin vuosikelloon. Vuosikello voidaan kuvata esimerkiksi alla olevassa kuviossa 21. esitetyn Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä käytössä olevan taulukkomallin mukaan tai perinteisellä kelmomallilla.

	<b>Riskienhallinnan vuosisuunnittelu</b>	<b>Toimija</b>
Tammikuu	Selvitys edellisen vuoden riskienhallintatoimenpiteiden toteuttamisesta ja alkaneen vuoden riskienhallintasuunnitelman käsittely	Johtoryhmä johtajistossa
Helmikuu	Kuluvan vuoden riskienhallintasuunnitelman tarkentaminen toimialueilla	Toimialueiden johtoryhmät
Toukokuu	Toimialueiden arvio seuraavan vuoden 2 - 5 suurimmasta riskistään	Toimialueiden johtoryhmät
Kesäkuu	Riskienhallintaseminaari, jossa toimialueet esittelevät suurimmat riskinsä	Toimialuejohtajat ja johtoryhmä
Elokuu	Toimialueiden riskien käsittely ja kuntayhtymätason riskirekisterin päivittäminen	Johtoryhmä ja turvallisuuspäällikkö
Syyskuu	Seuraavan vuoden riskienhallintasuunnitelman laadinta	Johtoryhmä
Lokakuu	Vuosittaisen riskienhallintasuunnitelman käsittely samanaikaisesti toiminta- ja taloussuunnitelman kanssa	Hallitus
Tammikuu	Edellisen vuoden riskienhallinnan raportointi toimintakertomuksen laadinnan yhteydessä	Toimialueet ja johtoryhmä
Koko vuosi	Hallintatoimenpiteiden toteutus Hallintatoimenpiteiden seuranta Riskien päivittäminen ja seuranta	Toimialueet ja johtoryhmä

## Riskienhallinnan vuosikello:



KUVIO 21. Esimerkkejä riskienhallinnan vuosikelloista (Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä 2015, 7 & Valtiovarainministeriö 2017a, 20)

### Toimenpidesuositus:

- Suunnitellaan Pirkkalan kunnalle riskienhallinnan vuosikello, jossa kuvataan riskienhallintaprosessin vuosittainen aikataulu ja riskienhallinnan toimenpiteet.

### 4.3.5 Resurssit

Kaikessa kehittämistyössä, kuten myös ko. riskienhallinnan kehittämisessä, tarvitaan erialaisia resursseja. ISO 31 000 -standardissa mainituista resursseista, jotka riskienhallinnassa olisi otettava huomioon, on Pirkkalassa kohdennettava ensimmäisenä olemassa olevien henkilöstöresurssien nykyistä monipuolisempaan hyödyntämiseen, riskienhallinnan työkaluihin ja koulutukseen.

Ilmonen ym. (2013) toteavat, että riskienhallinta ei ole henkilöstöresurssien käytön kannalta erityisen kallis johtamisen osa-alue, jos se toteutetaan käytännönläheisesti ja hallintatoimet kohdistetaan järkevästi riskeihin, joiden merkitys kunnan tavoitteiden saa-

vuttamiselle on suurin. Riskienhallintatyön tavoitteet ja se miten riskienhallintaa käytännössä toteutetaan, vaikuttavat luonnollisesti tarvittavien henkilöstöresurssien määrään. (Ilmonen ym. 2013, 40.)

Pirkkalassa riskienhallinnan kehittämistehtävät on sisällytetty opinnäytetyöntekijän toimenkuvaan. Riskienhallinnan vaikuttavuuden parantamisen näkökulmasta tarkasteltuna olisi tarkoituksenmukaista, että hänen työtään tukemaan nimitettäisiin henkilöitä, joiden pääasiallisiin työtehtäviin jo kuuluu riskienhallinnan tuki- tai vastuutehtäviä (Ilmonen ym. 2013, 40). Edellä kappaleessa 4.3.1 on jo esitetty ns. virallisen työryhmän sijaan kunnan nykyisten talous- ja hallintoasiantuntijoiden yhteistyötä voitaisiin tiivistää ja koota heistä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan koordinointi- tai tukiryhmää. Tällainen asiantuntijaverkosto muodostaisi hyvän riskienhallinnan kehitysfoorumin kuntaan (Ilmonen ym. 2013, 40).

Riskienhallintatyön tukena tällä hetkellä vuoden 2008 riskienhallintaprojektista käyttöön saatu MS Excel ohjelmalla tehty työkalu, jonka käyttö on melko työlästä, koska kaikki raportit pitää koostaa manuaalisesti eri tiedostoista (ks. esimerkiksi kuvat 23 ja 24). Selkeälle ja helppokäyttöiselle riskienhallinnan sähköiselle työkaluille olisi tarvetta ja sen avulla riskienhallinta saataisiin arvioni mukaan helpommin jalkautettua kuntaan ns. normaaliksi toiminnaksi.

Kappaleessa 4.3.1 on esitetty, että esimiesten ja luottamushenkilöiden riskienhallinta-osaamista kehitetään. Vuoden 2016 sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikyselyn vastauksissa riskienhallinnan koulutustarve nousi myös esille. Riskienhallinnan tietoisuuden ja osaamisen kehittämistä varten voisi suunnitella kohdennetun koulutusohjelman riskienhallinnasta vastuussa oleville tulosityksiköiden esimiehille ja sen voisi liittää osaksi johtamiskoulutusta, jota kunnassa nykyään järjestetään. Yhtenä keinona on myös yksiköiden henkilöstön mukaan ottaminen riskienhallinnan suunnitteluun, riippuen siitä, kuinka alas riskienhallinta päätetään jalkauttaa operatiiviselle tasolle. Riskienhallinnan käytäntöön vieminen vaatii joka tapauksessa pitkäjänteistä työtä.

**Toimenpidesuositus:**

- Hankitaan kokonaisvaltaisen riskienhallinnan sähköinen työkalu (ohjelma), joka kattaa strategiset, operatiiviset, vahinko ja taloudelliset riskit ja jossa on automaattinen raportointi.
- Päätettävä, kuinka alas riskienhallinnan tunnistaminen ja arvioiminen viedään kunnan organisaatiossa.

#### 4.3.6 Viestintä- ja raportointimallit

Pirkkalan riskienhallinnan kokonaisvaltaisempi arviointi tapahtuu tilinpäätöksen aikana nykyään siten, että osastopäälliköt antavat vuosittain toimintakertomusta varten selonteon siitä, miten Pirkkalan kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeessa lueteltujen ns. jatkuvien sisäisen valvonnan kohdealueiden sisäinen valvonta ja siihen liittyvä riskienhallinta on järjestetty, onko valvonnassa havaittu puutteita kuluneella tilikaudella ja miten sisäistä valvontaa on tarkoitus kehittää voimassa olevalla taloussuunnitelmakaudella. Nämä kohdealueet ovat:

- päätöksenteko ja esteellisyys
- talouden suunnittelu ja seuranta
- kirjanpito ja maksuliikenne
- henkilöstöasiat
- omaisuuden hallinnointi ja vakuutukset
- avustukset
- tietoturva
- sopimukset
- rakennusurakkasopimukset
- hankinnat. (Pirkkalan kunta 2014, 10.)

Edellisten *jatkuvien sisäisen valvonnan kohdealueiden* lisäksi pormestari päättää kansliapäällikön esityksestä vuosittain sisäisen valvonnan painopistealueet, jotka vuonna 2016 olivat kunnan omistamien ja hallitsemien ajoneuvojen käyttö ja puitesopimusten mukaiset hankinnat. Lisäksi tehtiin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikysely, josta jo aiemmin työssä mainittiin. (Pirkkalan kunta 2017a, 15.)

Edellä mainittuja raporttien pohjalta laaditaan kunnanhallituksen selonteko sisäisestä valvonnasta toimintakertomukseen. Osastopäälliköiden nykyisessä selonteossa kysytään myös riskienhallinnan järjestämisestä. Jotta päällekkäiseltä raportoinnilta vältytään jatkossa, pitäisi sisäisen valvonnan raportointia (erityisesti toimintakertomusta varten laadittavan kunnanhallituksen selonteon osalta) kehittää yhdessä riskienhallinnan raportoinnin kanssa.

Muita riskienhallinnan raportoinnista annettuja ohjeita sisältyy riskienhallintasuunnitelman laatimisen osalta Pirkkalan kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohjeen, jossa on määritelty riskienhallintasuunnitelmassa kuvattavat asiat. Vuonna 2016 laaditut osastojen riskienhallintasuunnitelmat on laadittu saman raporttimallin mukaisesti ja sen teon pohjalla on käytetty benchmarkingia ja hyödynnetty soveltuvin osin muun muassa Oulun kaupungin raportointimallia.

Kunnan toiminnan eri osa-alueiden riskienhallinnan raportointitavoista mainittakoon työturvallisuuslakiin perustuva työpaikan riskinykytilan kartoitus, jota varten on olemassa ohjeistus ja arviointilomake. Perusturvatoimessa on käytössä HaiPro työkalu, josta saatavaa häirtatapahtumien tietoa hyödynnetään systemaattisesti. Esimeriksi vuoden 2016 tilinpäätöksessä on raportoitu, että talousarviossa asetettu mittari (häirtatapahtumien ilmoitusten määrä kasvaa 10 % vuoteen 2015 verrattuna) on toteutunut. Häirtatapahtumailmoitusten määrä on kasvanut 16 % ja avosairaanhoidossa 40 %. (Pirkkalan kunta 2017a, 57.)

Riskienhallinnan raportointi olisi kytkettävä kunnan toiminta- ja taloussuunnitteluprosessiin, kuten tässä työssä on jo aiemmin tuotu ilmi. Myös kunnan konserniin kuuluvien yhtiöiden riskienhallinnan raportointitapa on huomiota tulevassa suunnittelussa. Kunnan omassa riskienhallinnan raportoinnissa auttaisi riskienhallinnan kokonaisvaltainen sähköinen työkalu.

**Toimenpidesuositus:**

- Kehitetään sisäisen valvonnan raportointia (erityisesti toimintakertomusta varten laadittavan kunnanhallituksen selonteon osalta) yhdessä riskienhallinnan raportoinnin kanssa.

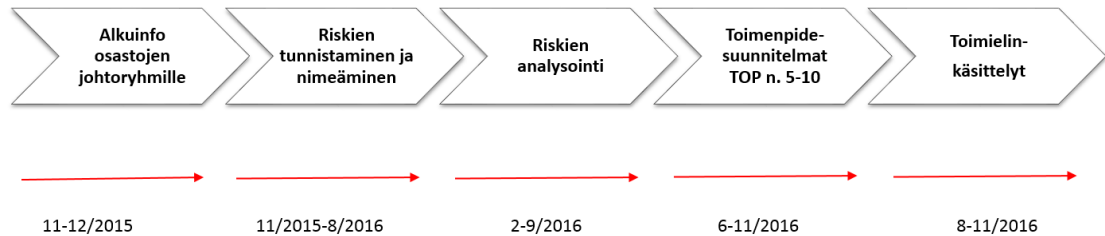
## **4.4 Riskienhallintaprosessi**

### **4.4.1 Riskien tunnistamisen ja arvioinnin menetelmät ja työkalut**

Kuviossa 13. (s. 54) on kuvattu ISO 31 000 -standardin mukainen riskienhallintaprosessi, jonka mukainen prosessi toteutettiin Pirkkalassa vuoden 2016 aikana kuviossa 22.



esitetyn aikataulun mukaisesti. Riskienhallintaprosessin suunnittelusta ja käytännön toteutuksesta vastasi opinnäytetyöntekijä, jolla ei ollut ennen prosessin alkamista aikaisempaa kokemusta tällaisen prosessin vetämisestä.



KUVIO 22. Riskikartoitusprosessin eteneminen vuonna 2016 (Pirkkalan kunta 2017c, 25)

Kunnan neljän osaston eli hallinto-osaston, perusturvaosaston, sivistysosaston ja teknisen osaston johtoryhmät ovat kartoittaneet vuoden 2016 aikana yhdessä opinnäytetyöntekijän kanssa toimialansa merkittävimmät riskit. Ensimmäisissä työpalaverissa keskusteltiin osastojen nykyistä riskienhallinnan käytännöistä, jotta saatiin yleiskäsitys osastojen riskienhallinnasta.

Riskikartoitustyö tehtiin aivoriihimenetelmällä, joka toteutettiin osastojen johtoryhmien kokousten yhteydessä. Perusturvaosaston ja hallinto-osaston johtoryhmien edustajien kanssa käytettiin myös pienryhmätyöskentelyä aivoriihimenetelmää hyödyntäen. Tämä työskentelytapa osoittautui erittäin hyväksi ja tehokkaaksi. Pienryhmätyöskentelyssä käsittelyvuorossa olevia riskejä esimerkiksi analysoitiin syvällisemmin. Pienryhmien tulokset käytiin läpi johtoryhmässä, jossa ne hyväksyttiin.

Tilaisuuksia kertyi yhteensä yli 20 ja ne olivat kestoltaan 0,5-2 tuntia. Riskien arviointi (= tunnistaminen, riskianalyysi eli riskin todennäköisyyden ja vaikutusten analyysi sekä riskien merkityksen arviointi) aivoriihimenetelmällä oli sovelias tähän ”harjoittelukierrokseen”, mutta se ei ole riittävää arviointimenetelmä jatkoa ajatellen. Riskikartoituksen vetäjän on hallittava muitakin riskien arviointimenetelmiä ja -tekniikoita. Riskien todennäköisyyden ja merkityksen pohdintaa ja arviointia tulisi myös syventää tulevaisuudessa. Nyt riskin todennäköisyyden ja merkityksen arviointi perustui osin ”mutu-tuntuun”. Arviointityötä helpottaisi ainakin se, riskien arviointityökalussa olisi mahdollisuus arvioida riskin taloudellinen euromääräinen arvo. Ilmonen ym. (2013) ovat todenneet, että vaikka riskin euromääräinen arvio ei välttämättä ole absoluuttinen totuus, on

se kuitenkin riskin arvioitsijoiden paras arvaus ja sen takia hyvä mittari jatkotoimenpiteille. (Ilmonen ym. 2013, 100).

Riskikartoituksen tuloksena tunnistettiin erilaisia strategisia, operatiivisia, taloudellisia ja vahinkoriskejä yhteensä 134 kappaletta, jotka on kuvattu alla kuviossa 23. Riskianalyysissä osastojen kannalta merkittävimmiksi riskeiksi tunnistettiin yhteensä 28 riskiä, joiden minimoimiseksi tai hallitsemiseksi laadittiin toimenpidesuunnitelmat. Kullekin toimenpiteelle nimettiin vastuuhenkilö tai vastuutaho. Kaikki tiedot riskeihin liittyen tallennettiin osastokohtaisiin riskirekistereihin, joka on tässä työssä jo aiemmin mainittu Excelissä oleva riskienhallinnan työkalu. (Pirkkalan kunta 2017c, 25.)

Riskialue	Vähäinen	Haitallinen	Merkittävä	Kriittinen	Yhteensä
Strategiset riskit	3	9	14		<b>26</b>
Operatiiviset riskit	6	15	10	5	<b>36</b>
Vahinkoriskit	7	15	19	3	<b>44</b>
Taloudelliset riskit	9	14	4	1	<b>28</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>25</b>	<b>53</b>	<b>47</b>	<b>9</b>	<b>134</b>

KUVIO 23. Osastojen riskien lukumäärät riskialueittain (Pirkkalan kunta 2017c, 25)

Riskien arvioinnissa käytettiin samoja riskin arviointimittareita ja -kriteereitä kuin keväällä 2008 toteutetussa riskienhallintaprojektissa. Perusteena oli se, että projektin tuotoksena saadussa riskienhallinnan Excel työkalussa oli valmiina tämä skaalaus. Riskien merkittävyuden arvioinnissa muutettiin ainoastaan taloudellisen menetyksen asteikkoa ns. apukysymyksissä, jotta se vastaisi nykyisiä vakuutussummia.

Riskien arviointityössä tuli esille, että *riskien luokittelu* neljään pääluokkaan on hyvä, joten sitä ei ole syytä muuttaa. Pirkkalaan voisi kuitenkin räätälöidä oman riskiympyrän, jossa esitetään esimerkinomaisesti edellä mainittuun luokitteluun perustuen kunnan toimintaan vaikuttavia riskejä.

Vuoden 2016 riskikartoituksessa käytettiin apuna kuviossa 17. esitettyä Oulun kaupungin riskiympyrää, jonka pohjalta laadin Excel työkaluun keskustelun pohjaksi *herätteitä tai kysymyslistoja*, kuten ne on ISO 31 000 -standardin aivoriihityöskentelyssä kuvattu (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2014, 48). Näin kaikki osastot tekivät saman arvioinnin ja pohtivat, löytyvätkö listassa olevat riskit heiltä. Näin toimien pystyin varmistamaan sen, että osastojen riskientunnistusprosessi tehtiin samalla tavalla ja yhtenäisin menetelmin.



KUVIO 24. Teknisen osaston riskien sijoittuminen riskialueille riskilukujen mukaan (Pirkkalan kunta 2016d, 5)

Tehdyn työn tuloksena kullekin osastolle muodostui riskiprofiili, josta yllä kuviossa 24. on esimerkkinä teknisen osaston riskien sijoittuminen riskialueille riskilukujen mukaan. Riskin suuruus määräytyy arviosta riskin toteutumisen todennäköisyydestä sekä riskin merkittävyydestä. Nämä yhdistämällä kullekin riskille on esitettävissä riskiluku (1-16), joka muodostuu kertolaskusta todennäköisyys (1-4) x merkitys (1-4). Riskialueet tarkoittavat kuviossa 24 seuraavaa: S = strateginen riski, O = operatiivinen riski, V = vahinkoriski ja T = taloudellinen riski.

Tämän työn kuviossa 16. on esitetty, millaisilla arviointimittareilla ja -kriteereillä vuoden 2016 riskitason kokonaisarviointi tehtiin. Siinä oleva riskin todennäköisyyden arviointitaulukko on esitetty suurempana kuviossa 25, josta voidaan nähdä, että arvioinnissa on käytetty neliportaista asteikkoa. Asteikkoa pitäisi muuttaa, koska siinä olevat riskin toteutumisen todennäköisyyden asteikkovälit ovat liian suuret. Myös todennäköisyyden arvioinnin kuvaus voisi olla yksityiskohtaisempi.

	Kuvaus	Todennäköisyys	
1	Erittäin epätodennäköinen	Riski toteutuu vain hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa.	Kerran 100 vuodessa tai harvemmin.
2	Epätodennäköinen	Riski saattaa toteutua joskus.	Kerran 10 vuodessa.
3	Mahdollinen	Riskin on mahdollista toteutua joskus.	Kerran vuodessa.
4	Todennäköinen	Riski saattaa toteutua hyvin monenlaisissa olosuhteissa.	Useamman kerran vuodessa.

KUVIO 25. Riskin todennäköisyyden arvioinnissa käytetty neliportainen asteikko (Marsh Oy 2008, 10)

Myös riskin merkityksen arviointiasteikkoa, merkitysten kuvausta (apukysymyksiä) ja termiä pitäisi muuttaa (ks. kuvio 16.). Nyt käytössä olevassa riskin merkityksen arviointikriteeristössä (1. kohtalainen, 2. merkittävä, 3. suuri ja 4. erityisen suuri) arviointi painottuu kohtalaiseen ja merkittävään.

Edellä oleva huomio oli tehty myös vuoden 2008 riskienhallintaprojektissa. Projektin jatkotoimenpiteenä ehdotettiin, että merkityksen arvioimisessa voisi käyttää seuraava kriteeristöä: 1. vähäinen, 2. kohtalainen, 3. merkittävä ja 4. erittäin suuri. Tämä kriteeristö mahdollistaisi riskien erottumisen selkeämmin toisistaan, kuitenkin unohtamatta kaikkien kriittisimpien riskien löytämistä. (Marsh Oy 2008, 24.)

Tällä hetkellä riskienarviointia (= riskien tunnistaminen, riskianalyysi eli riskin todennäköisyyden ja vaikutusten analyysi sekä riskien merkityksen arviointi) varten ei ole kirjoitettua ohjetta. Käytännön riskien arviointityötä varten pitäisi tehdä yksityiskohtainen, selkeä ja käytännönläheinen *menettelytapaohjeistus*. Siinä tulee huomioida edellä mainitut korjausehdotukset ja mahdollisen riskienhallinnan ohjelmiston käytön ohjeet.

Toimenpidesuositus:

- Tehdään Pirkkalalle oma riskiympyrä.
- Päivitetään seuraavaa riskikartoitusta varten riskien arviointimittarit ja -kriteerit ja riskien arvioinnissa aletaan käyttämään merkityksen sijaan riskin *vaikutus* termiä, joka on ISO 31 000 -standardin mukainen.
- Riskien mahdollisessa uudessa arviointityökalussa on oltava mahdollisuus arvioida riskin taloudellinen euromääräinen arvo.
- Riskien erilaisia arviointimenetelmiä ja -tekniikoita on hyödynnettävä jatkossa enemmän ja niiden käyttöön on saatava koulutusta.
- Laaditaan yksityiskohtainen, selkeä ja käytännönläheinen menettelytapaohjeistus, miten riskien arviointi tehdään.

#### 4.4.2 Riskienhallintatoimenpiteiden määrittäminen

Riskin nykyistä hallintaa arvioitiin asteikolla 1-3 alla olevan kriteeristön mukaisesti:

1. hyvä = Riskin hallinta on tällä hetkellä riittävää.
2. kohtalainen = Riskin nykyinen hallinta on kohtalaista / juuri riittävää.
3. riittämätön = Riskin nykyiset hallintakeinot ovat riittämättömiä. (Marsh Oy 2008, 11).

Kriteeristöä ei kritisoitu huonoksi eli se on käyttökelpoinen jatkossakin tehtävissä riskiarvioinneissa.

Riskien tunnistamisen ja arvioinnin jälkeen on vuorossa riskienhallintamenetelmän valinta ja se tulee valita kunkin riskin mukaisesti. Valittavaan toimenpiteeseen vaikuttaa riskin suuruus ja sen sijainti riskikartassa. Pirkkalassa riskin suurin mahdollinen lukuarvo on 16, joka tulee nyt käytössä olevan riskiarvon laskukaavasta. Riskienhallinnan toimenpiteiden tarpeen arvioinnissa hyödynsimme soveltuvin osin Loviisan kaupungissa käytössä olevaa kuviossa 26. esitettyä kuvaustaulukkoa, jonka perusteella voidaan helpommin hahmottaa toimenpiteitä. Riskin vaikutuksen arviointi tehtiin konsensusperiaatteella siten, että johtoryhmän jäsenet yhdessä arvioivat merkityksen (*vaikutuksen*) ja todennäköisyyden. Opinnäytetyöntekijä ei osallistunut arviointiin, jotta ulkopuolisen tutkijan rooli säilyisi (osallistuva havainnointi).

Riskin merkittävyys (riskitaso)	Toimenpiteet
Mitätön riski (1)	Riski on niin pieni, että ei tarvita toimenpiteitä.
Vähäinen riski (2)	Toimenpiteille ei ole välttämätöntä tarvetta.
Tavanomainen riski (3)	Jos riskin seuraukset ovat merkittävät, tulee laatia suunnitelma seurausten minimoimiseksi. Muutoin ei tarvita toimenpiteitä.
Kohtalainen riski (4)	Tulee laatia suunnitelma seurausten tai todennäköisyyden pienentämiseksi.
Tuntuva riski (6 ja 8)	Riskin vähentäminen on välttämätöntä, mutta huomioidaan toiminnalliset, taloudelliset ym. näkökohdat.
Merkittävä riski (9 ja 12)	Toimenpiteisiin on ryhdyttävä pikaisesti.
Sietämätön riski (16)	Riskin poistaminen tai pienentäminen on välttämätöntä kustannuksista riippumatta. Jos riskin pienentäminen ei ole mahdollista, toiminnan tulee olla pysyvästi kiellettyä.

KUVIO 26. Riskienhallinnan toimenpiteiden tarve (Kettunen 2015, 12)

Kappaleessa 3.2.1 on kritisoitu perinteistä riskin suuruuden laskennassa käytettyä laskentakaavaa. Väitteen todentamiseksi teimme sivistysosaston riskeillä ns. kehittyneemmän laskukaava mukaisen laskelman, josta on esimerkki kuviossa 27. Kun riskin merkitystä (vaikutusta) painotetaan, niin esimerkiksi tietoturva- ja suoja-asioiden riskiluvuksi tuli 18, kun se perinteisellä laskukaavalla sai riskiluvun 6. Koska perinteisellä laskukaavalla riskejä ei saada tärkeysjärjestykseen sen mukaan, mihin niistä pitäisi ensisijaisesti varauduttava, on mielestäni parempi käyttää laskukaavaa: todennäköisyys x riskin vaikutus<sup>2</sup>.

	Todennäköisyys	Merkitys	Riskiluku	X <sup>2</sup>
O, Toimitilat ja kiinteistöt (rakennusten kunto, uusien rakennusha	3	3	9	27
T, Valtion tulorahoituksen nopeat muutokset	3	3	9	27
S, Ikärakenne, lasten ja nuorten määrän muutokset	4	2	8	16
S, Elinkeinoelämän kehitys, verotulokertymän vaikutus kunnan ta	4	2	8	16
S, Väestön heikentyvä hyvinvointikehitys	3	2	6	12
S, Yhdyskuntarakennesuunnittelu, kunnan sisäinen yhteistyö su	2	3	6	18
S, Lainsäädäntö	3	2	6	12
S, Johtamiskulttuuri, vuoropuhelussa onnistuminen tasojen välillä	3	2	6	12
S, Johtamistaito, palveluverkon muutokset, sote-muutos	3	2	6	12
S, Päätöksentekokyky, ennakovalmistelun toimivuus, riittävä tiet	3	2	6	12
O, Hankkeiden hallinta (saadut avustukset käytetään kriiteerien m	3	2	6	12
O, Asiakkaiden tietojen salassapito (henkilökunnan tietoisuus ja e	3	2	6	12
O, Tietoturva ja -suoja: tietoja katoaa tietojärjestelmistä	2	3	6	18

KUVIO 27. Sivistysosaston riskeillä tehty ns. kehittyneemmän laskukaava mukainen laskelma

Edellä olevassa kappaleessa 4.4.1 kerrottiin, että vuoden 2016 riskianalyysissä osastojen kannalta merkittävimmiksi riskeiksi tunnistettiin yhteensä 28 riskiä, joiden minimoimiseksi tai hallitsemiseksi laadittiin toimenpidesuunnitelmat. Kullekin toimenpiteelle nimettiin vastuuhenkilö tai vastuutaho. Toimenpidesuunnitelma tehtiin Excelissä olevaan valmiiseen pohjaan. Jatkossa olisi suositeltavaa, että riskien erilaisiin käsittelytapoihin perehdyttäisiin enemmän. Koulutuksessa voisi käyttää apuna käytännön yksinkertaisia esimerkkejä, koska ne auttaisivat hahmottamaan paremmin sen, kuinka laajaa ja monipuolista tarkastelua asiat saattavat vaatia.

Toimenpidesuositus:

- Kehittyneempi riskiarvon laskukaava on suositeltavaa ottaa käyttöön mahdolliseen uudessa arviointityökalussa.
- Perehdytään käytännön esimerkkien kautta riskien erilaisiin käsittelytapoihin.

## **5 RISKIENHALLINNAN TOIMENPIDESUUNNITELMA PIRKKALAN KUNNALLE**

Edellisessä luvussa on tarkasteltu Pirkkalan kunnan nykyistä riskienhallinnan toimintamallia ja käytäntöjä ja verrattu niitä ISO 31 000 -standardissa kuvattuihin suosituksiin ja ohjeisiin. Tekemistäni havainnoista eli mahdollisista riskienhallinnan puutteista tai poikkeavuuksista tein analyysin edetessä toimenpidesuosituksia, jotka olen pääosin koonnut tähän lukuun. Kappaleiden nimistä voi jo päätellä, mitkä nousivat tehdyn analyysin perusteella ensimmäisiksi riskienhallinnan kehittämiskohteiksi Pirkkalassa.

### **5.1 Kokonaisvaltainen riskienhallinta osaksi vuosittaista toiminta- ja taloussuunnitteluprosessia**

Kappaleessa 4.3.4 on esitetty riskienhallinnan kehittämisen toimenpidesuosituksena, että kunnalle suunnitellaan *riskienhallinnan vuosikello*, jossa kuvataan riskienhallintaprosessin vuosittainen aikataulu ja riskienhallinnan toimenpiteet. Ilmonen ym. (2013) suosittelevat, että kuntakonsernin riskiraportointitapa ja aikataulu olisi hyvä määritellä kunnan riskienhallintapolitiikassa (Ilmonen ym. 2013, 177).

Pirkkalassa on nykyään hyvä ja tarkka ohjeistus talousarvion ja tilinpäätöksen laadinnan aikataulusta sekä talousarvion seurannasta ja raportoinnista. Talousarvion toteutumisesta raportoidaan kunnanhallitukselle kuukausittain ja valtuustolle puolivuositteittain. Puolivuotisraportti sisältää tarkemman selvityksen talousarvion toiminnallisten tavoitteiden toteutumisesta. Raportoinnissa annetaan selvitys merkittävistä poikkeamista tuloarvioiden toteutumisesta ja määrärahojen käytössä. Toimielinten tulee seurata talousarvionsa toteutumista kuukausittain. (Pirkkalan kunta 2016c, 2.) Jatkossa edellä kuvattuun talouden suunnittelu- ja raportointisykliin pitää sovittaa myös riskienhallinnan vuosittainen aikataulu tarkoituksenmukaisella tavalla. Talousarvion laadinnan yhteydessä tulisi myös arvioida merkittävimpiä tavoitteiden toteutumista uhkaavia riskejä.

Esimerkiksi Espoossa riskienhallinnan kaupunkikonsernissa vuosittainen riskienhallinnan prosessi noudattaa kaupunkikonsernin muuta suunnittelu- ja raportointisykliä. Keväällä vastuutahot tekevät riskikartoituksensa tulokorttiensa ja toimintasuunnitelmiansa laatimisen yhteydessä, jolloin riskejä tunnistetaan ja arvioidaan koko toiminnan onnistumisen kannalta: Mitkä asiat voivat uhata toiminnan jatkuvuutta, tavoitteiden saavuttamista tai mahdollisuuksien hyödyntämistä? Syksyllä tai loppuvuodesta taas päivitetään kevään riskikartoituksesta uusi versio, johon tarkennetaan keväällä (tai sen jälkeen) tunnistettuja riskejä, niiden tilannetta ja riskienhallintatoimenpiteitä. (Espoon kaupunki 2014a, 3.)

Kuviossa 21. esitetty Pirkanmaan sairaanhoitopiirin riskienhallinnan vuosikello on mielestäni selkeä ja ko. mallia voisi hyödyntää Pirkkalassa. Huomionarvoista vuosikellossa on kesäkuussa oleva riskienhallintaseminaari, jossa toimialueet esittelevät suurimmat riskinsä. Tämä on ideana hyvä, koska johdon sitoutumisen näkökulmasta katsottuna seminaari on ikään kuin ”pakottaa” kaikki toimialat päivittämään ja esittelemään riskienhallinnan työnsä tulokset.

ISO 31 000 -standardissa korostetaan sitä, että riskienhallinnan käyttöönotto ja sen jatkuvan vaikuttavuuden varmistaminen edellyttää kunnan johdon vahvaa ja jatkuvaa sitoutumista. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 26.) Johdon olisi muun muassa laadittava riskienhallinnan tavoitteet niin, että ne ovat samansuuntaisia kuntakonsernin tavoitteiden ja strategioiden kanssa, määriteltävä ja vahvistettava kunnalle *riskienhallintapolitiikka* ja varmistettava, että riskienhallintaan varataan tarvittavat resurssit. (Suomen Standardisoimisliitto SFS 2011, 26–28.)

## 5.2 Riskienhallinnan periaatteet ja riskienhallintapolitiikka

Kappaleessa 4.2 on esitetty riskienhallinnan kehittämisen toimenpidesuosituksena, että kunnalle laaditaan sille soveltuvat riskienhallinnan periaatteet ja kappaleessa 4.3.3 suositellaan riskienhallintapolitiikan tekemistä. Riskienhallinnan periaatteet tulevat osaksi riskienhallintapolitiikka -dokumenttia ja ne on ISO 31 000 -standardin suositusten mukaan määriteltävä ensimmäisenä. Riskienhallinnan periaatteiden määrittelyn valmistelu kuuluu johtoryhmälle. Myös edellä kuvattu vuosikello sisältyy riskienhallintapolitiikka -



dokumenttiin. Ilmosen ym. (2013) mukaan kuntakonsernin riskiraportointitapa ja aikataulu olisi hyvä määritellä kunnan riskienhallintapolitiikassa (Ilmonen ym. 2013, 177).

Politiikka-asiakirjan perustana kannattaa hyödyntää muiden kuntien ja kuntayhtymien vastaavia asiakirjoja. Kappaleessa 3.3.2 on esimerkkinä kuvattu Espoon kaupungin riskienhallintapolitiikan sisällysluettelo. Pirkkalan riskienhallintapolitiikkaan voisi vielä sisällyttää liitteeksi käytännön menettelytapaohjeistuksen siitä, miten riskien arviointi käytännössä tehdään (= riskien tunnistaminen, riskianalyysi eli riskin todennäköisyyden ja vaikutusten analyysi sekä riskien merkityksen arviointi). Ohjeistuksen laadinnassa pitää huomioida edellä luvussa 4 olevat toimenpidesuosituksista erityisesti se, että riskien arviointimittarit ja -kriteerit päivitetään ja riskien arvioinnissa aletaan käyttämään merkityksen sijaan riskin vaikutus termiä, joka on ISO 31 000 -standardin mukainen. Lisäksi on päätettävä, kuinka alas riskienhallinnan tunnistaminen ja arvioiminen viedään kunnan organisaatiossa.

Tässä yhteydessä on hyvä muistuttaa, että riskienhallintapolitiikka muodostaa yhdessä muiden kuntakonsernin toimintaohjeiden kanssa *kokonaisuuden riskien hallitsemiseksi*. Pirkkalassa riskienhallintaa tukevia muita ohjeita olisivat riskienhallintapolitiikan lisäksi muun muassa: Pirkkalan kunnan ja kuntakonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yleisohje, konserniohje, kunnan turvallisuusohjelmat, tietoturvapoliitiikka, työsuojelun toimintasuunnitelma, valmiussuunnitelmat ja kriisiviestintäohje. Jotta riskienhallinnan kokonaisvaikuttavuus olisi hyvä, on syytä muistaa pitää edellä mainitut ohjeet myös ajan tasalla.

### 5.3 Resurssit

Kappaleessa 4.3.5 on todettu, että riskienhallinnan kehittämisessä olisi Pirkkalassa kohdennettava ensimmäisenä olemassa olevien henkilöstöresurssien nykyistä monipuoliseen hyödyntämiseen, riskienhallinnan työkaluihin ja koulutukseen. Näiden toimenpidesuosituksien tavoitteena on turvata se, että tässä työssä ehdotetut toimenpidesuosituksukset saataisiin jalkautettua käytännön teoiksi. Siihen tarvitaan johdon halua ja tukea, riskienhallinnan osaamista ja työkaluja.

Kappaleessa 4.3.1 on ehdotettu, että Pirkkalaan pitäisi asettaa joko virallinen riskienhallintatyöryhmä tai vaihtoehtoisesti tiivistää kunnan nykyisten talous- ja hallintoasiantuntijoiden yhteistyötä ja koota heistä kokonaisvaltaisen riskienhallinnan koordinointitai tukiryhmä. Riskienhallinnan käytännön toteutusta ja jalkauttamista auttaa, jos työtä voidaan edistää ryhmällä, jossa on kunnan eri osa-alueita tuntevia henkilöitä ja joiden tehtäviin riskienhallinnan tuki luontevasti liittyy. Näin saadaan huolehdittua riskienhallinnasta kunnan kaikissa toiminnoissa eikä riskienhallinnan käytännön tekeminen jäisi niin helposti irralliseksi kunnan muusta toiminnasta. Työryhmien asettamisesta päättää 1.6.2017 lukien uuden hallintosäännön mukaan kansliapäällikkö.

Kappaleessa 4.3.5 on ehdotettu, että riskienhallinnan käytännön työn tueksi hankitaan kokonaisvaltaisen riskienhallinnan sähköinen työkalu (ohjelma), joka kattaa strategiset, operatiiviset, vahinko ja taloudelliset riskit. Sopivan työkalun valinnassa kannattaa hyödyntää benchmarkingia ja ohjelmien ilmaisia tutustumisdemoja. Kuluvan vuoden talousarvioon (2017) on varattu pieni määrärahaa mahdollista hankintaa varten.

#### **5.4 Riskienhallintaosaamisen kehittäminen**

Kappaleessa 4.3.1 on ehdotettu, että esimiesten ja luottamushenkilöiden riskienhallintaosaamista kehitetään. Luottamushenkilöiden koulutuksessa päätavoite olisi saada heille ymmärrys ja kokonaiskuva siitä, mitä sisäisen valvonta ja riskienhallinta kuntakonsernissa tarkoittaa ja mitkä ovat luottamushenkilöiden tehtävät ja vastuut sisäisessä valvonnassa ja riskienhallinnassa. Uuden valtuustokauden alkuun liittyvään koulutukseen olisi hyvä sisällyttää ko. koulutusta.


Esimiesten riskienhallinnan koulutustarpeesta voisi tehdä Surveypal-kyselyn kesällä ja siitä saatavan tiedon pohjalta suunnitella henkilöstöhallinnon kanssa sekä yleistä että kohdennettua riskienhallinnan koulutusta. Esimerkiksi riskienhallinnan koulutusosin voisi liittää osaksi esimiesten johtamiskoulutusta, jota kunnassa nykyään järjestetään. Uusi 1,5 vuoden pituinen koulutus käynnistyy taas syksyllä 2017.

## 5.5 Kehittämistoimenpiteiden aikataulu

Edellä olevat kehittämistoimenpiteet on vaiheistettu ja vastuutettu alla olevaan taulukoon 1. Suunnitelmassa on pyritty siihen, että se olisi realistinen ja toteuttamiskelpoinen. Riskienhallinnan käytännön tekeminen on aikataulutettu noin yhdeksän kuukautta kestäväälle ajan jaksolle kesästä 2017 alkukevääseen 2018. Tämän jälkeen kunnan johtoryhmän on tarkastettava, onko riskienhallinnan toimenpidesuunnitelmassa ehdotetut riskienhallinnan kehittämisen toimenpiteet toteutuneet ja päätettävä kehittämisen jatkotoimenpiteistä.

TAULUKKO 1. Riskienhallinnan kehittämistoimenpiteiden aikataulu

6-10/2017	10-12/2017	12/2017-3/2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asetetaan riskienhallintatyöryhmä tai kokonaisvaltaisen riskienhallinnan koordinointi- tai tukiryhmä (kansliapäällikkö)</li> <li>- Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan sähköisen työkalun hankinta ja sen käyttöönotto (erityisasiantuntija / työryhmä)</li> <li>- Päivitetään nykyiset riskien arviointimittarit ja -kriteerit (työryhmä / jory)</li> <li>- Määritellään kunnan riskienhallinnan tahtotila ja riskienhallinnan periaatteet (työryhmä / jory)</li> <li>- Aloitetaan riskienhallintapolitiikan valmistelu ja tarkastetaan voimassa olevien ohjeiden muutostarpeet (työryhmä)</li> <li>- Aloitetaan riskienhallinnan vuosikellon valmistelu &gt; tulee politiikan sisälle (työryhmä)</li> <li>- Kuntatason riskienhallinnan koulutustarpeen kartoitus ja suunnittelu (työryhmä / henkilöstöhallinto)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riskienhallintapolitiikka käsittelyyn valtuustoon</li> <li>- Tulosalueiden riskien käsittely ja vuoden 2016 riskirekisterin päivittäminen vastaamaan uutta organisaatiota (johtoryhmät)</li> <li>- Vuosittaisen riskienhallintasuunnitelman käsittely samanaikaisesti toiminta- ja taloussuunnitelman kanssa (lautakunnat, KH)</li> <li>- Kuntakonsernitason strategisista riskeistä tehdään riskiarviointi talousarvion laadinnan yhteydessä tai sen jälkeen (jory / KH)</li> <li>- Sisäisen valvonnan raportoinnin kehittäminen (työryhmä / taloushallinto)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vuoden 2017 riskienhallinnan raportointi toimintakertomuksen laadinnan yhteydessä</li> <li>- Tehtyjen riskienhallinnan kehittämistoimenpiteiden vaikuttavuuden arvioiminen ja uusista kehittämistoimenpiteistä päättäminen (jory)</li> </ul>



## 6 POHDINTA

Tässä luvussa käydään läpi opinnäytetyölle asetettujen tavoitteiden saavuttamista, sen tuloksia ja tulosten hyödynnettävyyttä Pirkkalan kunnassa. Lopuksi arvioidaan koko opinnäytetyöprosessin luotettavuutta.

### 6.1 Tutkimusongelmiin vastaaminen

Tutkimuksen kohdeorganisaationa oli Pirkkalan kunta. Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, mitä vaatimus kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta kunnissa kuntalain mukaan tarkoittaa ja sen pohjalta analysoida Pirkkalan kunnan riskienhallinnan kehitystarpeita suhteessa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan näkökulmaan.

Kehittämistyössä oli tarkoitus verrata Pirkkalan kunnan nykyistä riskienhallinnan käytäntöä ISO 31 000 -standardissa kuvattuihin käytäntöihin, määritellä muutostarpeet ja laatia niihin tähtäävä toimenpidesuunnitelma. Tavoitteena oli kehittää Pirkkalan kunnalle riskienhallinnan toimintamalli, joka pohjautuu soveltuvin osin ISO 31 000 -standardin mukaisen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan näkökulmaan ja sen mukaisiin riskienhallinnan käytäntöihin.

Tutkimuksen tavoitteiden pohjalta opinnäytetyölle määriteltiin neljä tutkimustehtävää, joihin lähdettiin etsimään vastauksia. Työn lukujen aiheet on rakennettu asetettujen kysymysten mukaisesti siten, että jokaisen luvun jälkeen olisi löydetty vastaus aina osaan asetetuista tutkimustehtävistä. Seuraavaksi esitetään, millaisia vastauksia työn alussa määriteltyihin tutkimustehtäviin löydettiin ja lopuksi pohditaan saavutettiinko kehittämistyölle asetetut tavoitteet.

Luvussa 2. etsittiin vastausta ensimmäiseen tutkimustehtävään: ”*Mitä vaatimus kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta kunnissa kuntalain mukaan tarkoittaa?*” Luvussa selvitettiin, millaisia velvoitteita kunnille on määrätty niissä seitsemässä pykälässä, joissa säädetään riskienhallinnan järjestämisestä, mitä nämä kuntalain säännökset käytännössä tarkoittavat ja millaisia toimenpiteitä ne edellyttävät kunnilta.

*Kuntalain vaatimus kokonaisvaltaisesta* riskienhallinnasta tarkoittaa käytännössä sitä, että kunnan riskienhallinnan tulee olla luonteeltaan kokonaisvaltaista ja kuntakonsernin tasolla kattaa strategiset, toiminnalliset, taloudelliset sekä lakien ja hyvän hallintotavan noudattamiseen liittyvät riskit. Riskienhallinnan pitää sisältää riskien tunnistamisen, analysoinnin ja priorisoinnin, hallinnan toimenpiteiden määrittelyn ja valvonnan sekä tuloksellisuuden arvioinnin. Lisäksi riskienhallinta pitää toimeenpanna dokumentoidusti ja sen tuloksellisuudesta raportoidaan kunnanhallitukselle/konsernijohtolle säännönmukaisesti. (Kiviaho, Oulasvirta & Paananen 2014, 11.)

Liitteessä 1. on esitetty kuva kuntakonsernin riskienhallinnasta ISO 31 000 -standardin viitekehyksessä. Siinä kuvassa esitetään mielestäni erinomaisella tavalla, mistä elementteistä kuntakonsernin *kokonaisvaltainen riskienhallinta* koostuu. Siinä on esitetty ISO 31 000 -standardissa kuvattujen riskienhallinnan kolmen peruselementin eli riskienhallinnan periaatteiden, puitteiden ja riskienhallintaprosessin välinen suhde ja niihin kytkeytyvät kuntalain pykälät.

Luvussa 3. perehdyttiin syvällisesti ISO 31 000 -standardin periaatteisiin ja yleisiin ohjeisiin, jotta saatiin ymmärrys siitä, miten standardia voidaan soveltaa Pirkkalan kunnan riskienhallinnan kehittämisessä. Samalla pohditaan, miten kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien pykälien säännökset, joihin perehdyttiin luvussa 2., kytkeytyvät standardin viitekehykseen (= riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja riskienhallintaprosessi).

Luvussa 4. etsittiin vastausta kahteen tutkimustehtävään. Luvun alussa etsittiin vastausta siihen, että ”*Mikä on Pirkkalan kunnan riskienhallinnan nykytila?*”. Tutkimuksen aikana selvisi, että kun kunnan riskienhallintaa aiotaan kehittää, niin lähtökohtana on, että sen riskienhallinnan nykytila ja kypsyysaste on tiedossa (Ilmonen ym. 2013, 86).

Kuntakonsernin riskienhallinnan kypsyysaste kuvaa sen, kuinka hyvin riskienhallinta on integroitu strategiseen suunnittelu- ja seurantajärjestelmään sen lisäksi että riskienhallinnalla aktiivisesti tunnistetaan, arvioidaan ja kontrolloidaan rahoituksen, toimintojen ja normiston toimivuutta (Vuoti, 2015). Kypsyysmalleissa riskienhallinnan kehittäminen esitetään usein portaikkomaisesti, joita kiipeämällä ylöspäin saavutetaan kypsempi ja järjestelmällisempi riskienhallinta. (Ilmonen ym. 2013, 86.)

Pirkkalan riskienhallinnan nykytilaa arvioitiin kahden eri riskienhallinnan kypsyyssaste-mallin perusteella. Kappaleessa 3.2.2 (s. 41) kuvattiin kaksi kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kypsyyssasteen mallia, josta toinen oli Paapen ja Speklen luokittelu. Heidän luokittelunsa mukaan (asteikko 1-5) arvioin Pirkkalan riskienhallinnan kypsyyssasteen olevan tasojen 2. ja 3. välimaastossa. Tason 2. määritelmä on seuraava: ”*Riskienhallinta on aktiivista muutamassa tehtävässä (esim. työsuojelu ja rahoitusriskit); ERM harkinnassa*” ja tason 3. määritelmä on: ”*Riskienhallinta on aktiivista muutamassa tehtävässä ja suunnitellaan ERM:ä.*” (Kiviahho, Oulasvirta & Paananen 2014, 90). Ilmonen ym. esittämässä mallissa Pirkkala asemoituu (ks. kuvio 20.) mielestäni portaikon ensimmäisen ja toisen askelman välimaaston (Ilmonen ym. 2013, 87).

Nykytila-analyysin jälkeen tarkastelin yksityiskohtaisesti Pirkkalan nykyistä riskienhallinnan toimintamallia ja käytäntöjä ja vertasin niitä ISO 31 000 -standardissa kuvattuihin suosituksiin ja ohjeisiin. Selvityksen taustalla oli asetettu tutkimustehtävä: ”*Millaisia eroja Pirkkalan kunnan nykyisessä riskienhallinnan toimintamallissa ja käytännöissä on verrattuna ISO 31 000 -standardin suosituksiin ja ohjeisiin nähden ja jos puutteita tai poikkeavuuksia havaitaan, niin miten ISO 31 000 -standardia voidaan soveltaa Pirkkalan riskienhallinnan kehittämisessä?*”.

Kun aloitin tämän työn kirjoittamisen, niin iskostin päähäni ohjeen, että ISO 31 000 -standardista pitää osata noukkia ns. rusinat pullasta. Ilmonen ym. (2010, 48) ovat todenneet, että kokonaisvaltaisuus riskienhallinnassa ei tarkoita sitä, että orjallisesti noudatettaisiin jotakin riskienhallintastandardia. Kokonaisvaltaisuus tarkoittaa lähestymistapaa organisoida ja toteuttaa riskienhallintaa osana jokapäiväistä toimintaa. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan standardia voi kunnan toiminnassa hyödyntää, mutta sen orja ei tarvitse olla. Olen noudattanut tässä kehittämistyössä Ilmonen ym. (2010, 102) antamaa ohjetta siitä, että *älä sovelta koskaan standardin malliprosessia sellaisenaan, vaan muokkaa ja räätälöi se vastaamaan organisaation kulloistakin kypsyystasoa.*

Luvun 4. kirjoittamisen aikana tekemistäni havainnoista eli mahdollisista riskienhallinnan puutteista tai poikkeavaisuuksista tein analyysin edetessä erilaisia toimenpidesuosituksia, joita kertyi lähes 20. Niiden pohjalta laadin luvussa 5. kuvatun riskienhallinnan kehittämisen toimenpidesuunnitelman. Luvussa 5. siis etsittiin vastausta viimeiseen tutkimustehtävään: ”*Millainen on uusi järjestelmällinen lähestymistapa, jolla Pirkkalan*

*kunta voi muuttaa riskienhallintajärjestelynsä standardin ISO 31 000 mukaisiksi kunnan ominaisuuksien mukaan valitulla tavalla?”*

Luvun 5. kappaleiden nimistä voi jo päätellä, mitkä nousivat tehdyn analyysin perusteella ensimmäisiksi riskienhallinnan kehittämiskohteiksi Pirkkalassa. Esitetyt kehittämistoimenpiteet on vaiheistettu ja vastuutettu sivulla 91 olevaan taulukkoon. Suunnitelmassa pyrittiin siihen, että se olisi realistinen ja toteuttamiskelpoinen. Riskienhallinnan käytännön tekeminen on aikataulutettu noin yhdeksän kuukautta kestäväälle ajan jaksolle kesästä 2017 alkukevääseen 2018. Tämän jälkeen kunnan johtoryhmän on tarkasteltava, onko riskienhallinnan toimenpidesuunnitelmassa ehdotetut riskienhallinnan kehittämisen toimenpiteet toteutuneet ja päätettävä kehittämisen jatkotoimenpiteistä.

## **6.2 Opinnäytetyön tulosten hyödynnettävyys Pirkkalassa**

Opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, mitä vaatimus kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta kunnissa kuntalain mukaan tarkoittaa ja sen pohjalta analysoida Pirkkalan kunnan riskienhallinnan kehitystarpeita suhteessa kokonaisvaltaisen riskienhallinnan näkökulmaan. Kehittämistyössä verrattiin Pirkkalan kunnan nykyistä riskienhallinnan käytäntöä ISO 31 000 -standardissa kuvattuihin käytäntöihin, määriteltiin muutostarpeet ja laadittiin niihin tähtäävä *toimenpidesuunnitelma*.

Riskienhallinnan kehittämisen toimenpidesuunnitelmassa esitetyt kehittämistoimenpiteiden toteuttaminen voidaan aloittaa heti ja siinä voidaan edetä esitetyn aikataulun mukaan. Opinnäytetyön tulokset ovat hyödynnettävissä Pirkkalan kunnassa välittömästi.

Työssä esitettyjen toimenpiteiden avulla Pirkkalan riskienhallinnan toimintamallia saadaan kehitettyä kokonaisvaltaisempaan suuntaan ja kunnan riskienhallinnan kypsyysasteportaikossa (ks. s. 67) edetään kohti kypsempää ja järjestelmällisempää riskienhallinnan toimintamallia. Huipulle on kuitenkin vielä matkaa eli riskienhallinnan kehittämistyötä on jatkettava. Riskienhallintaprosessin jalkauttaminen on ajallisesti pitkä prosessi ja kehittymiskelpoiseltakin kunnalta voi kestää vuosia ennen kuin riskienhallintaprosessi osoittaa arvona (Ilmonen ym. 2013, 55).

### 6.3 Tutkimuksen luotettavuuden arviointi

Opinnäytetyön luotettavuutta arvioidaan reliabiliteetti- ja validiteetti -käsitteiden avulla (Kananen 2012, 193). Reliaabelius tarkoittaa saatujen tutkimustulosten pysyvyyttä eli sitä, että jos tutkimus toistetaan, saadaan samat tulokset. (Kananen 2012, 173). Validius tarkoittaa mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata juuri sitä, mitä sen on tarkoituskin mitata. (Hirsjärvi ym. 2009, 231.)

Opinnäytetyö oli kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Sen tutkimusote noudatteli tapaustutkimuksen periaatteita siltä osin, että tutkimuskohteena on yksi kunta ja sen riskienhallinnan tutkiminen ja kehittäminen. Työssä sovellettiin osin myös konstrukttiivisen tutkimusotteen ideaa siinä, että kehittämistyön tavoitteena oli laatia yksinomaan Pirkkalan kunnalle riskienhallinnan kehittämissuunnitelma ja uusi riskienhallinnan toimintamalli. Tutkimuskohde oli tapauksena ainutlaatuinen ja tutkimusaineistoa tutkittiin sen mukaisesti (Hirsjärvi ym. 2009, 164).

Laadullisen tutkimuksen yleiset luotettavuuskriteerit ovat: arvioitavuus/dokumentaatio, tulkinnan ristiriidattomuus, luotettavuus (tutkitun kannalta) ja saturaatio. Dokumentaatio on yksi tärkeimmistä asioista, joka luo opinnäytetyölle uskottavuutta. (Kananen 2012, 173–175.) Dokumentaatio kohdistuu tutkimusprosessin vaiheiden, lähtökohtalanteiden ja lopputuloksen sekä menetelmien yksityiskohtaisen kuvaamisen ja kirjaamisen. Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta kohentaa tutkijan tarkka selostus siitä, miten hän on tutkimuksensa toteuttanut (Hirsjärvi ym. 2009, 232).

Tässä kehittämistyössä selvitettiin ensimmäisenä kuntalakiin perehtyen, mitä vaatimus kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta kunnissa tarkoittaa. Sen jälkeen verrattiin Pirkkalan kunnan nykyistä riskienhallinnan käytäntöä ISO 31 000 -standardissa kuvattuihin käytäntöihin, määriteltiin riskienhallinnan kehittämisen muutostarpeet ja laaditaan niihin tähtäävä toimenpidesuunnitelma. Tehdyn vertailuanalyysin vaiheet on kuvattu yksityiskohtaisesti, kehitysehdotukset on perusteltu ja käytetty lähdeaineisto on esitelty selvästi.



Työssä käytetty lähdeaineisto oli laaja ja monipuolinen eli tutkimusta ei tehty yhden tietolähteen varassa. Luotettavuutta pyrittiin parantamaan muun muassa sillä, että eri lähteistä kerättyä tietoa verrattiin ristiin keskenään. Tutkimuksessa esitettyjen riskienhallinnan kehittämisen toimenpidesuosituksen perusteeksi etsittiin evidenssiä monista eri dokumenteista *luotettavuuden* parantamiseksi. Tutkimusaineistosta tehdyt tulkinnat ja johtopäätökset, jotka työssä on esitetty, hyväksyttiin kohdeorganisaation edustajalla (joka tuntee kunnan riskienhallinnan nykytilan) ja sillä osaltaan pyrittiin parantamaan tutkimuksen luotettavuutta ja *tulkintojen riidattomuutta*. (Kananen 2012, 173–174.)

Laadullinen tutkimus, kuten ei myöskään kehittämistutkimus, pyri yleistettävyyteen, vaikka siirrettävyydestä puhutaankin. Siirrettävyys tarkoittaa tutkimustulosten pitävyyttä vastaavanlaisissa tapauksissa (reliabelius). Jos tämä tutkimus toistettaisiin Pirkkalassa kahden vuoden kuluttua uudestaan, olisi tutkimustulos todennäköisesti aivan toinen. Vaikka tutkimuskohde olisi sama, olisi kunnan toimintaympäristö kuitenkin muuttunut ja riskienhallinta kehittynyt, niin nämä tekijät yhdessä jo vaikuttaisivat oleellisesti tutkimustuloksiin. Tämän tutkimuksen tulokset olivat juuri tähän hetkeen ja tapaukseen sidottuja. Kananen (2013) toteaa, että siirrettävyys on aina laadullisessa tutkimuksessa siirtäjän vastuulla. (Kananen 2013, 175.)

#### **6.4 Jatkotutkimusehdotus**

Kappaleessa 2.4 kerrottiin BDO Audiator Oy:n vuonna 2015 tekemästä kyselytutkimuksesta, jonka tarkoituksena oli selvittää kuntien riskienhallinnan nykytilaa suhteessa kuntalain uusiin säännöksiin. Kysely lähetettiin Manner-Suomen kuntiin ja siihen vastaisi 46,5 prosenttia Manner-Suomen kunnista eli hieman alle 150 kuntaa (Uotila 2015, 5).

Kyselyn vastausten perusteella vain 19 prosentilla eli noin 30 kunnalla kyselyyn vastanneista vajaasta 150 kunnasta riskienhallinta perustui esimerkiksi ISO 31 000 -standardin tai COSO ERM:in mukaiseen viitekehykseen (Uotila 2015, 4-5).

Edellä olevan havainnon perustella olisi mielenkiintoista selvittää tarkemmin, että kuinka monen kunnan tai kuntayhtymän riskienhallinta nyt vuonna 2017 perustuu järjestelmälliseen riskienhallinnan viitekehykseen ja minkä standardin mukaiseen viitekehykseen sekä miten niissä on kehitetty riskienhallintaa kokonaisvaltaisempaan suuntaan.

## LÄHTEET

- Arvopaperimarkkinayhdistys. Suositukset. Arvopaperimarkkinayhdistys on julkaissut uuden hallinnointikoodin. 2015. Luettu 29.12.2016. <http://cgfinland.fi/suositukset/arvopaperimarkkinayhdistys-on-julkaissut-uuden-hallinnointikoodin/>
- Arvopaperimarkkinayhdistys. 2015a. Hallinnointikoodi. Luettu 29.12.2016. <http://cgfinland.fi/wp-content/uploads/sites/6/2015/10/hallinnointikoodi2015finweb1.pdf>
- BDO Oy. 2016. Verkkosivu: Sisäisen valvonnan arviointi. Luettu 10.11.2016. <https://www.bdo.fi/fi-fi/palvelumme/neuvonantopalvelut/riskienhallinta-ja-sisainen-tarkastus/sisaisen-valvonnan-arviointi>
- Enberg, M. 2002. Kuntien riskienhallinta. Suomen Kuntaliitto.
- Espoon kaupunki. 2014. Espoon kaupunkikonsernin riskienhallintapolitiikka. Luettu 8.3.2017. <http://espoo04.hosting.documenta.fi/kokous/2014313672-6-1.PDF>
- Espoon kaupunki. 2014a. Espoon kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet. Luettu 7.5.2017. <http://www.espoo.fi/download/no-name/%7B98F2FA7D-F231-4AEA-B1E1-EF32C62A2162%7D/43019>
- Hallituksen esitys 24/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2015. Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Heino, A. Yle uutiset. 28.6.2016. Nokian vesikriisin viimeiset korvaukset maksuun. Luettu 25.9.2016. <http://yle.fi/uutiset/3-8988902>
- Helsingin kaupunki. 2016. Helsingin kaupungin konserniohje. Luettu 6.1.2017. [http://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2016/Helsingin\\_konserniohje\\_Kvsto\\_25.5.2016.pdf](http://www.hel.fi/static/kanslia/Julkaisut/2016/Helsingin_konserniohje_Kvsto_25.5.2016.pdf)
- Hiironniemi, Silja. 2013. Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013. Luettu 6.1.2017. [http://vm.fi/documents/10623/357692/7+Kuntien\\_tehtaevien\\_kartoitus\\_finaali\\_NETTI.pdf/d3e1adc6-9350-46d9-8ebf-21f17699ea56](http://vm.fi/documents/10623/357692/7+Kuntien_tehtaevien_kartoitus_finaali_NETTI.pdf/d3e1adc6-9350-46d9-8ebf-21f17699ea56)
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. 15. uudistettu painos. Helsinki: Tammi.
- Holopainen, A., Koivu, E., Kuuluvainen, A., Lappalainen, K., Leppiniemi, J., Mikola, M. & Vehmas, K. 2013. Sisäinen tarkastus. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Hyytiäinen, V. 2016. Riskienhallintaprosessikokonaisuus Järvenpään Nuorisokeskukselle syrjäytyvät nuoret huomioiden. Laurea-ammattikorkeakoulu. Turvallisuusjohtamisen koulutusohjelma. Opinnäytetyö (YAMK).

Häkkinen, M. 2015. Helsingin kaupunginkanslian riskienhallinnan kehittäminen. Metropolia Ammattikorkeakoulu. Yrittäjyys ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma. Opinnäytetyö (YAMK).

Ilmonen, I., Kallio, J., Koskinen, J. & Rajamäki, J. 2010. Johda riskejä - käytännön opas yrityksen riskienhallintaan.. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Ilmonen, I., Kallio, J., Koskinen, J. & Rajamäki, J. 2013. Johda riskejä - käytännön opas yrityksen riskienhallintaan. Finanssi- ja vakuutuskustannus Oy. Vantaa: Hansaprint Oy.

Juvonen, M., Kauhanen, L., Ojala, V., Pentti, A., Porvari, P. & Talala, T. 2014. Yrityksen riskienhallinta. Finanssi- ja vakuutuskustannus Oy. Vantaa: Hansaprint Oy.

Kaijalainen, T. 2016. Riskienhallinnan taso viidessä suomalaisessa pörssiyhtiössä ja riskienhallinnan ulkoisen informaation tarve yrityksen arvonmäärityksessä. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Vakuutustiede. Pro gradu -tutkielma.

Kakkuri, A. 2011. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta koulutuskuntayhtymässä. Case: Sastamalan koulutuskuntayhtymä. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma. Opinnäytetyö (YAMK).

Kananen, J. 2012. Kehittämistutkimus opinnäytetyönä - Kehittämistutkimuksen kirjoittamisen käytännönopas. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kananen, J. 2013. Case-tutkimus opinnäytetyönä. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Kattelus, J. 2014. ISO 31 000 -riskienhallinnan kehittämisen työkalu. Syynissä 2/2014, 10–11.

Kettunen, K. 2015. Esitys: Sisäisen valvonnan arviointikehikko 9.2.2015. Loviisan kaupunki. Luettu 7.5.2017. <http://77.105.94.16/d2/FIN/kokous/20154105-4-2.PDF>

Kihl, M. & Mononen, A. 2016. Turvallisuus & Riskienhallinta 1/2016 -lehti. Ohjelmistot helpottavat riskien tunnistamista ja hallintaa.

Kiviaho, M. 2012. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta uudessa kuntalaissa. Syynissä 1/2012, 7-8.

Kiviaho, M., Oulasvirta, L. & Paananen, M. 2014. Riskienhallinta murroksessa. Havainnot kuntien riskienhallinnan nykytilasta 2012. Suomen Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki. Luettu 8.1.2017. [http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/riskienhallinta\\_ebook.pdf](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/riskienhallinta_ebook.pdf)

Kiviranta, V., Tebest, T. & Rissanen, J. Yle uutiset. 3.6.2016 / päivitetty 21.9.2016. Kuntien vetovoima listattiin – katso miten omasi sijoittuu. Luettu 8.1.2017. <http://yle.fi/uutiset/3-8919741>

Koskinen, P. Yle uutiset. 5.12.2016. Mistä on hyvä kunnanvaltuutettu tehty? Asiantuntija listaa 10 asiaa, jotka on syytä hallita. Luettu 29.12.2016. <http://yle.fi/uutiset/3-9330648>

Kuntalaki 17.3.1995/365

Kuntalaki 15.6.2012/325

Kuntalaki 10.4.2015/410

Laihian kunta. 2013. Riskienhallinta. Johtamisen käsikirja. Luettu 7.5.2017.  
[https://www.laihia.fi/files/308/johtamisen\\_kasikirja.pdf](https://www.laihia.fi/files/308/johtamisen_kasikirja.pdf)

Liuksiala, A. 2012. The use of the risk management standard ISO 31 000 in Finnish organizations. Tampereen yliopisto. Vakuutustiede. Pro gradu -tutkielma.

Malmén, Y. (erikoistutkija) & Wessberg, N (tutkija). 2005. Verkkojulkaisu. Mitä tarkoitetaan riskillä, riskianalyysillä, riskin arvioinnilla ja riskienhallinnalla? Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy. Luettu 23.4.2017. <http://www.nbcsec.fi/sptry/arkisto/art-01.pdf>

Marjamäki-Ruuskanen, S. 2013. Hallinnon tietotekniikkakeskuksen kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämissuunnitelma. Laurea-ammattikorkeakoulu. Turvallisuusosaamisen koulutusohjelma. Opinnäytetyö (YAMK).

Marsh Oy. 2008. Raportti riskienhallintaprojektista. Pirkkalan kunta.

Melleri, A. 2015. Potilasturvallisuus- ja riskienhallintaseminaari 3.11.2015: Riskienhallinnan arki VR:llä. Luento. VR Group, turvallisuusyksikkö. Luettu 8.1.2017.  
[http://spty.fi/wordpress/wp-content/uploads/2015/11/Melleri-Riskienhallinnan-arki-VR-3.11.2015-Anna\\_Melleri.pdf](http://spty.fi/wordpress/wp-content/uploads/2015/11/Melleri-Riskienhallinnan-arki-VR-3.11.2015-Anna_Melleri.pdf)

Miettinen, V. 2017. 7.6.2016. Kuntalehti. Tuusula saa pormestarin. Luettu 8.1.2017.  
<https://kuntalehti.fi/uutiset/paatoksenteke/tuusula-saa-pormestarin/>

Myllymäki, R. (toim.) 2016. Kunnan hallintosääntö. Suomen Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki. Luettu 29.9.2016. [http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1768hallintosaantomalli\\_ebook.pdf](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1768hallintosaantomalli_ebook.pdf)

Mäkelä, A. 2013. Suomalaisten kaupunkien riskienhallinnan toteutus ja organisointi - case: Jyväskylän kaupunki. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Vakuutustiede. Pro gradu -tutkielma.

Mäkinen, K. 2007. Organisaation strateginen kokonaisturvallisuus. Helsinki: Edita Prima Oy.

Nuuttila, K. 2014. Projektihallinnon kehittäminen talouden näkökulmasta. Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimi. Metropolia Ammattikorkeakoulu. Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen koulutusohjelma. Opinnäytetyö (YAMK).

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. 2014. Kehittämistyön menetelmät. Uudella osaamista liiketoimintaan. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624

Oulasvirta, L., Paananen, M., Kiviaho, M., & Sandström, J. 2014. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan käsite ja nykytila kunnissa ja kuntayhtymissä. Kunnallistieteen aikauskirja 3/2014. Kunnallistieteen yhdistys ry. Tampere.

Oulun kaupunki. 2013. Sisäinen valvonta ja kokonaisvaltainen riskienhallinta Oulun kaupungissa. Luettu 12.3.2017. [https://www.ouka.fi/c/document\\_library/get\\_file?uuid=f3f624d1-e1d3-4f9f-ae4c-9b04a65bce5f&groupId=52058](https://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=f3f624d1-e1d3-4f9f-ae4c-9b04a65bce5f&groupId=52058)

Oulun kaupunki. 2013a. Uuden Oulun tulevaisuusskenaariot – Loppuraportti. Luettu 5.5.2017. [https://www.ouka.fi/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0dbea149-636c-45a7-ae19-b46bacacf4a8&groupId=52058](https://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=0dbea149-636c-45a7-ae19-b46bacacf4a8&groupId=52058)

Oulun kaupunki. 2015. Toimintaympäristökatsaus 4/2015. Konsernipalvelut, kehittämisen palvelualue. Luettu 5.5.2017. [https://www.ouka.fi/c/document\\_library/get\\_file?uuid=187f65f7-ee33-4d37-95c2-f9495fb51b2f&groupId=52058](https://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=187f65f7-ee33-4d37-95c2-f9495fb51b2f&groupId=52058)

Oulun kaupunki. 2016. Oulun kaupungin talousarvio 2017 ja -suunnitelma 2018–2019. Luettu 25.4.2017. <https://www.ouka.fi/documents/52058/320209/KJn+Talousarvioesitys+2017.pdf/96c5cb94-a09c-4c99-8730-6ec8d43b0533>

Pekki, J. projektipäällikkö. 2016. Kunnan varautuminen ja palveluiden jatkuvuudenhallinta seminaari: Palveluiden toimintavarmuus ja sopimuskumppanin huomioiminen. Luento. Kuntien jatkuvuuden hallintaprojektin (KUJA-projekti) 2. työkokous 12.1.2016. Tampereen keskusvirastotalon valtuustosali. <http://docplayer.fi/23051907-Kunnan-varautuminen-ja-palveluiden-jatkuvuudenhallinta-seminaari-2-tyokokous-palveluiden-toimintavarmuus-ja-sopimuskumppanien-huomioiminen.html>

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä. 2015. Riskienhallintapolitiikka. Luettu 6.5.2017. <http://193.167.131.82/ktwebbin/ktproxy2.dll?doctype=1&docid=323031355c303430385c32383439303037302e504446&david=8.4.201513:51:08:000&extension=pdf>

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä. 2015a. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin riskienhallintasuunnitelma 2016. Luettu 6.5.2017. <http://193.167.131.82/ktwebbin/ktproxy2.dll?doctype=1&docid=323031355c313032315c34353433343535362e504446&david=21.10.201516:51:26:000&extension=pdf>

Pirkkalan kunta. 2011. Pirkkalan kunta. Tietojohdamsjärjestelmä. Luettu 5.5.2017. [http://www.pirkkala.fi/site/assets/files/10995/tietojohdamsjarjestelma\\_210212.pdf](http://www.pirkkala.fi/site/assets/files/10995/tietojohdamsjarjestelma_210212.pdf)

Pirkkalan kunta. 2013. Parempien palvelujen koti - Pirkkalan kuntastrategia 2014–2018.

Pirkkalan kunta. 2014. Pirkkalan kunnan ja kuntakonsernin riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan yleisohje.

Pirkkalan kunta. 2016. Tilinpäätös 2015.

Pirkkalan kunta. 2016a. Pirkkalan kunnan vuoden arviointikertomus 2015.

Pirkkalan kunta. 2016b. Pirkkalan kunnan talousarvio 2017 ja taloussuunnitelma 2017–2019.

Pirkkalan kunta. 2016c. Talousarvion täytäntöönpano-ohjeet 2017.

Pirkkalan kunta. 2016d. Teknisen osaston riskienhallintasuunnitelma vuosille 2016–2020.

Pirkkalan kunta. 2016e. Pirkkalan kunnan hallintosääntö. <http://pirkkala.tweb.fi/ktweb-bin/ktproxy2.dll?doctype=3&docid=1521474&version=1>

Pirkkalan kunta. 2017. Taskutietoa Pirkkalan kunnasta. Luettu 8.1.2017. <http://www.pirkkala.fi/kuntainfo/julkaisut-ja-esitteet/>

Pirkkalan kunta. 2017a. Tilinpäätös 2016.

Pirkkalan kunta. 2017b. Uutinen 27.3.2017 kunnan kotisivuilla. Pirkkalassa asuvat maan tyytyväisimmät kuntalaiset. Luettu 29.4.2017. <http://www.pirkkala.fi/uutiset/pirkkalassa-asuvat-maan-tyytyvaisimmat-kuntalaiset/>

Pirkkalan kunta. 2017c. Pirkkalan kunnan vuoden 2016 arviointikertomus.

Pirkkalan kunta. 2017d. Pirkkalan kunnan tilintarkastuskertomus 2016.

Pöyry, O. 2008. Kokonaisvaltainen riskienhallinta (ERM) - Jalkauttamisen avaintekijät ja haasteet”. Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos. Pro gradu -tutkielma.

Rieki, M. 2014. Kuntakonsernin riskiprofiilin muodostaminen. Case: Oulun kaupunki, Tampereen kaupunki ja Turun kaupunki. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Julkinen talousjohtaminen. Pro gradu -tutkielma.

Saarinen, S. 2012. Kohti kokonaisvaltaista riskienhallintaa - Yrityksen liiketoimintarisikien hallinnan kehittäminen. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Vakuutus-tiede. Pro gradu -tutkielma.

Sallinen, S. (toim.) 2015. Kunnan toiminnan johtaminen ja hallinta sekä omistaja- ja konserniohjaus. Kuntaliiton suositusten perustelut. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. Luettu 24.9.2016. <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/johtamisenkonserni-suositus.pdf>

Suomen Kuntaliitto. 2013. Suositus kuntalain sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien säännösten toimeenpanosta. Luettu 25.9.2016. [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Sisainen\\_valvonta\\_09122013.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Sisainen_valvonta_09122013.pdf)

Suomen Standardisoimisliitto SFS. 2011. SFS-ISO 31 000. Riskienhallinta. Periaatteet ja ohjeet.

Suomen Standardisoimisliitto SFS. 2013. SFS-EN 31 010. Riskienhallinta. Riskien arviointimenetelmät.

Suomen Standardisoimisliitto SFS. 2014. ISO/TR 31 004:fi. Riskienhallinta. Ohjeita Standardin ISO 31 000 soveltamisesta.

Suominen, A. 2003. Riskienhallinta. Helsinki: Werner Söderström Osakeyhtiö.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2011. Riskienhallinta ja turvallisuussuunnittelu. Opas sosiaali- ja terveydenhuollon johdolle ja turvallisuusasiantuntijoille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011:15. Luettu 30.4.2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3315-6>

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2015. Työsuojeluosasto. Työturvallisuuskeskus. Riskien arviointi työpaikalla – työkirja. Luettu 23.4.2017. [https://ttk.fi/files/4178/Riskien\\_arviointi\\_tyopaikalla\\_tyokirja\\_22052015.doc](https://ttk.fi/files/4178/Riskien_arviointi_tyopaikalla_tyokirja_22052015.doc)

Työ- ja elinkeinoministeriö. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto. 2013. Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Luettu 6.5.2017. [http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/tpjatoimkert\\_verkkoon.pdf](http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/tpjatoimkert_verkkoon.pdf)

Uotila, O. projektipäällikkö. 2015. BDO Observer 1/2015: Kuntien riskienhallinnan järjestämisessä parannettavaa. Luettu 1.10.2016. <https://www.bdo.fi/fi-fi/nakemyksia/julkaisut/bdo-observer/bdo-observer-1-2015>

Vaasan hovioikeus. Tiedote: Kuntayhtymän vahingonkorvausvastuu. Julkaistu 7.4.2014. Luettu 25.9.2016. <http://www.oikeus.fi/hovioikeudet/vaasanhovioikeus/fi/index/tiedotteet/2014/04/kuntayhtymänvahingonkorvausvastuu.html>

Valtiovarainministeriö. 2016. Verkkosivu: Kuntien lukumäärä ja vireillä olevat muutokset. Luettu 6.1.2017. <http://vm.fi/kuntien-lukumaara>

Valtiovarainministeriö. 2017. Utinen: Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoja riskienhallinnan ja sähköisen asioinnin tietoturvallisuus -ohjeisiin. Julkaistu 3.2.2017. VAHTI 1/2017 Ohje riskienhallintaan. Luonnosversio 30.12.2016. Luettu 25.4.2016. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?attachmentId=1970>

Valtiovarainministeriö. 2017a. Utinen: Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoja riskienhallinnan ja sähköisen asioinnin tietoturvallisuus -ohjeisiin. Julkaistu 3.2.2017. VAHTI 1/2017 Ohje riskienhallintaan - LIITTEET. Luonnosversio 30.12.2016. Luettu 25.4.2016. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?attachmentId=1971>

Vesapuisto, J. 2016. Riskienhallinnan periaatteet, puitteet ja prosessi kunnallisessa palvelutuotannossa ISO 31 000 – standardin näkökulmasta – Case Tampereen Avopalvelut. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Finanssihallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi. Pro gradu -tutkielma.

Vornanen, N. 2016. Riskitiedon ja riskienhallintajohtajan rooli ISO 31000 -riskienhallintaprosessissa. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Vakuutustiede. Pro gradu -tutkielma.

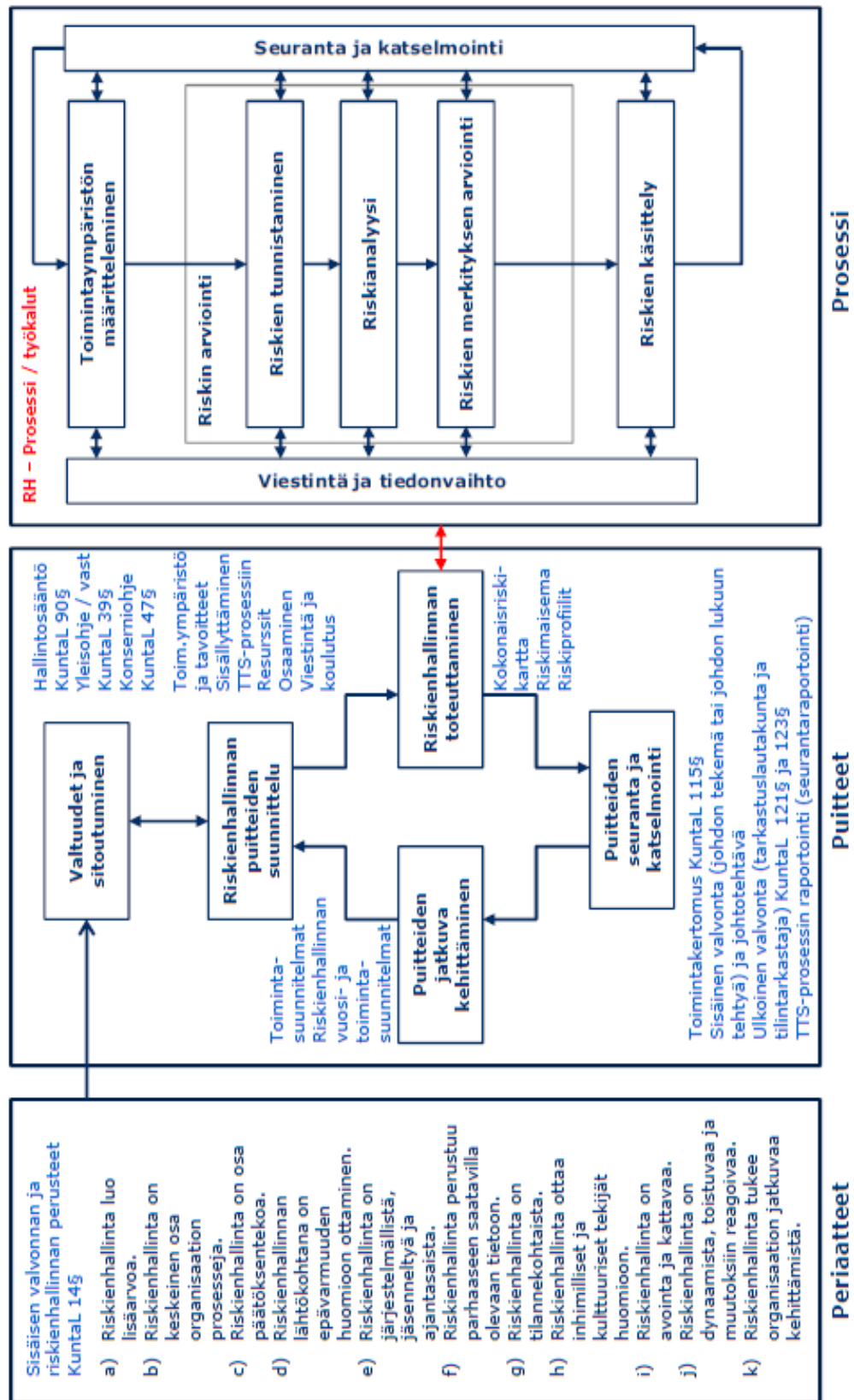
Vuoti, H. 28.4.2015. BDO Oy:n toimitusjohtajan blogi: Kunnanjohtaja, varaudu riskeihin ja varmista tuloksellisuus. Luettu 11.3.2017. <https://www.bdo.fi/fi-fi/nakemyksia/blogit/helge-vuoti/-kunnanjohtaja,-varaudu-riskeihin-ja-varmista-tulo>

Ylitalo, M. 2015. Ovatko kuntaorganisaatioiden riskit hallinnassa? Tarkastelussa riskienhallinnan johtaminen, keinot ja kehittäminen. Vaasan yliopisto. Filosofinen tiedekunta. Pro gradu -tutkielma.



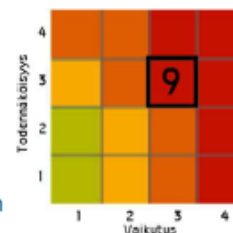
## LIITTEET

Liite 1. Kuntakonsernin riskienhallinta ISO 31 000 -standardin viitekehyksessä



## Liite 2. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin riskienhallintasuunnitelma 2016:

## Riskin #324 toimenpidesuunnitelma

**#324:****Tarkastelukohte:** PSHP > PSHP Riskirekisteri**Riskialue:** 2.1. Strategiset riskit**Sisäalue / sisältösivu:** Strategiset riskit**Riski:** Epäonnistutaan palvelusopimusmenettelyssä tai palveluiden tuottamisessa (ajoitus, määrä ja laatu), jolloin nykyisiä asiakkuuksia menetetään eikä uusien asiakkuuksien hankinnassa onnistuta**Tarkennus:** Kunnat hankkivat palvelunsa muilta palveluntuottajilta. Hoitotakuu ei toteudu. Palvelusopimukset ylittyvät tai alittuvat.**Todennäköisyys:** 3**Vaikutus:** 3**Riskiluku:** 9**Riskin nykyiset hallintakeinot:**

- Palvelutuotannon korkean laadun säilyttäminen
- Tuottavuuden seuranta ja kehittäminen
- Tuotteistuksen ja hinnoittelun kehittäminen asiakstarpeen mukaisesti
- Aktiivinen seuranta ja reagointi tarpeen mukaan
- Jatkuva yhteydenpito kunta-asiakkaisiin
- Sopimusohjausprosessin uudistaminen (toteutetaan ensimmäisen kerran vuonna 2015 uudella mallilla)
- Taysin ja aluesairaaloiden toiminnan ja integraation kehittäminen on aloitettu

**Suunnitellut toimenpiteet:**

#	Toimenpide	Määräpäivä	Vastuhenkilö	Tila	Päivitetty
2804	Palvelusopimusmenettelyn uudistettua mallia on edelleen kehitettävä ja varmistettava sekä kuntapuolen että omien toimialueiden asian vakavasti ottaminen		Tomás Eija	Meneillään	30.06.2015
2805	Markkinakilpailuun on lähdettävä mukaan ja hyödynnettävä markkinoiden mahdollisuuksia esimerkiksi vapaan hoitopaikan valinnan kautta		Tomás Eija	Meneillään	30.06.2015
2806	Palvelunjärjestelmissuunnitelman ja -sopimuksen kehittäminen		Tomás Eija	Meneillään	30.06.2015
2807	Tietovaraston ja muun tiedon hyödyntäminen analytiikassa sairastavuuden ja palvelukysynnän ennakoimiseksi (esim. Taysin uudistamisohjelma)		Tomás Eija	Meneillään	30.06.2015
2808	Toiminnalliset yhteistyöhankkeet Tampereen kanssa		Virtanen Pasi	Meneillään	30.06.2015

**Johtoryhmätason vastuhenkilö:** Tomás Eija**Nykyinen hallinta:** Kehitettävää**Päivitetty:** 06.10.2015 Tamminen Anna**Omat liitteet:**

(Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä 2015a, 11)