



**SAVONIA**

■ OPINNÄYTETYÖ - YLEMPI AMMATTIKORKEAKOULUTUTKINTO  
YHTEISKUNTATIETEIDEN, LIIKETALouden JA HALLINNON ALA

# EHDOTUKSIA KOKONAISVALTAISEN RISKIENHALLINNAN KEHITTÄMISEKSI KUOPIOON KAUPUNGISSA

TEKIJÄ: Sari Düssel

Koulutusala Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala	
Koulutusohjelma/Tutkinto-ohjelma Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen tutkinto-ohjelma	
Työn tekijä Sari Düssel	
Työn nimi Ehdotuksia kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämiseksi Kuopion kaupungissa	
Päiväys	16.10.2020
Sivumäärä/Liitteet	55/1
Ohjaaja(t) Markku Haapakoski, Minna Tarvainen	
Toimeksiantaja/Yhteistyökumppani(t) Kuopion kaupunki	
<p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Tämä opinnäytetyö käsittelee ehdotuksia kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kehittämiseksi Kuopion kaupungissa. Opinnäytetyössä arvioidaan Kuopion kaupungin riskienhallinnan nykytilaa ja tarjotaan ratkaisuja riskienhallinnan kehittämiseksi kaupunkiorganisaatiossa. Toimeksiantajana toimii Kuopion kaupunki. Opinnäytetyön keskeinen teoriaosuus muodostuu kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta, sen merkityksestä ja riskienhallintaa kunnissa ohjaavista laeista ja säädöksistä. Tutkimustulosten rakenne perustuu riskienhallintaprosessin vaiheita käsittelevään teoriaan sekä soveltuvin osin COSO ERM -viitekehyksen osa-alueisiin.</p> <p>Tämä opinnäytetyö on laadullinen tapaustutkimus, jossa tutkimuskohteena on Kuopion kaupungin riskienhallinnan menettelytavat. Tutkimuksessa käytettiin Kuopion kaupungin toimintaa ohjaavia julkaisuja. Opinnäytetyön tutkimusmetodiksi valikoitui laadullinen tapaustutkimus siksi, että tutkimusaihe on yksittäinen kokonaisuus, hallinnollinen prosessi, joka mahdollistaa tutkimuskysymysten käsittelyn tapaustutkimukselle suotuisilla tavoilla. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää riskienhallinnan järjestämisen tilaa Kuopion kaupungissa ja arvioida sitä suhteessa teorioihin. Toisena tavoitteena oli tehdä ehdotuksia siitä, miten riskienhallintaa voisi kehittää tai parantaa sekä arvioida, miten Kuopion kaupunki hyötyisi kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta. Tutkimuskysymyksiksi muodostuivat: millainen riskienhallinnan nykytila on Kuopion kaupungissa ja miten käytänteitä voisi edelleen kehittää. Tutkimuksen aineistonkeruumenetelmäksi valikoitui teemahaastattelu, jonka perusteella kartoitettiin ajankoh- taista tietoa riskienhallinnan nykytilasta sekä sen kehittämistä koskevista toiveista. Tutkimushaastattelujen joukko valikoitui keskeisistä riskienhallintatyöryhmän jäsenistä. Tällä tavoiteltiin tutkimuksessa muodostuneiden kehitysehdotusten käytettävyyttä ja siirrettävyyttä suoraan työelämän käytänteisiin. Opinnäytetyön tarkoituksen painottuessa kehittämistyöhön, aineistosta etsittiin erityisesti riskienhallinnan nykytilaa kriittisesti tarkastelevia kommentteja, joiden perusteella kehittämisehdotukset muovautuivat.</p> <p>Opinnäytetyön keskeisimpinä tutkimustuloksina voidaan todeta, että vaikka kaupungin riskienhallintaa toteutetaan voimassa olevien lainsäädännön ja ohjeiden mukaisesti, kaupunkiorganisaatiosta löytyy riskienhallinnan kehittämistarpeita. Riskienhallinnan kehittämiseen suhtaudutaan myönteisesti, mutta sen vaikuttavuus jää heikoksi. Riskienhallintatyötä tehdään oman toimen ohessa, eivätkä resurssit ole riittävät toiminnan kehittämiseen. Lisäksi toiminnan tavoitteellisuus ja riskienhallintatyöryhmän rooli koetaan epäselvänä. Toiminnan selkiyttämiseksi ja yhtenäistämiseksi tarvittaisiin selkeät tavoitteet ja työkalut, joista vastaisi riskienhallinnan asiantuntija.</p> <p>Opinnäytetyön tavoitteena on, että muodostettuja kehittämisehdotuksia voitaisiin hyödyntää suunniteltaessa riskienhallinnan kehittämistä Kuopion kaupungissa. Koska aineisto on kerätty suoraan riskienhallinnan parissa työskenteleviltä henkilöiltä, voidaan varmistua siitä, että kehittämistyö kohdentuisi suoraan niille osa-alueille, joissa kehittämistä on kaivattu. Tutkimuksen tuloksia voisi hyödyntää tulevaisuudessa toistamalla haastattelut esimerkiksi uutena opinnäytetyönä tai kyselynä, jolloin mahdollisten kehittämistoimien vaikuttavuutta voitaisiin arvioida.</p>	
Avainsanat kokonaisvaltaisen riskienhallinta, riskienhallinnan kehittäminen, kunta, kuntalaki	

Field of Study Social Sciences, Business and Administration			
Degree Programme Master's Degree Programme in Business Administration			
Author Sari Düssel			
Title of Thesis Suggestions for Developing Overall Risk Management in the City of Kuopio			
Date	16 October 2020	Pages/Appendices	55/1
Supervisor(s) Markku Haapakoski, Minna Tarvainen			
Client Organisation /Partners City of Kuopio			
<p><b>Abstract</b></p> <p>This thesis deals with suggestions to develop overall risk management in the city of Kuopio. The thesis evaluates the present state of risk management and provides solutions for developing risk management in the city organisation. The thesis was commissioned by the city of Kuopio. The central theoretical part of the thesis discusses overall risk management and its importance as well as the acts and statutes that guide risk management in municipalities. The structure of the research results is based on theory dealing with the process of risk management and in specific parts on COSO ERM framework.</p> <p>This thesis is a qualitative case study and it studies the methods of risk management in the city of Kuopio. To reach this objective, the directives that guide the operations of the city of Kuopio were used in the study. The method of this study is qualitative case study because its theme is a single entity, an administrative process, which makes it possible to process the study questions in the ways typical of case study. The aim of the study was to research the present state of organising risk management in the city of Kuopio and evaluate it according to the theories. Another aim was to make suggestions to develop or improve risk management and to evaluate the benefits of risk management for the city of Kuopio. The study questions were: what is the present state of risk management like in the city of Kuopio and how it could be improved. The method of collecting material for this study was theme interview. Thus, the aim was to generate current information about the present state of risk management and wishes that concern its improvement. The persons who were chosen as interviewees were members of risk management team because it is them who can implement the developing ideas in practise in working life. This thesis emphasizes developing. Due to this, comments criticizing the present state of risk management were of special interest.</p> <p>In conclusion, based on the main results of this thesis it can be stated that although risk management in the city is carried out according to current acts and instructions, there are many needs to improve risk management. There is positive thinking about developing risk management but its effectiveness, however, is weak. Moreover, the work with developing risk management is done irregularly and the resources are inadequate. Goal orientation and the role of the risk management team are unclear. There should be clearer aims and tools for integrating the actions and there should be a risk management expert to keep things going. The aim of this thesis is to make it possible to take advantage of the development suggestions it gives when planning risk management in the city of Kuopio. The material is collected from persons who work in the field of risk management. Consequently, one can be sure that development work would impact the areas where development has been missed. The results of this study could be used in the future by repeating the interviews as a new thesis or as a questionnaire to evaluate the effectiveness of the development activities that have been carried out.</p>			
<p><b>Keywords</b> overall risk management, developing risk management, municipality, municipality law</p>			

## SISÄLTÖ

1	JOHDANTO .....	6
1.1	Kohdeorganisaation esittely .....	7
1.2	Opinnäytetyössä käytetyt käsitteet .....	7
2	RISKIN KÄSITE JA TYYPITTELY .....	9
2.1	Riskien jaottelu .....	9
2.2	Riskien hallinta.....	10
3	KOKONAISVALTAINEN RISKIENHALLINTA.....	12
3.1	Riskienhallinnanprosessi .....	13
3.2	Riskienhallintastandardit .....	16
3.2.1	ISO 31000 .....	17
3.2.2	COSO ERM.....	18
3.2.3	Riskienhallintastandardien vertailu .....	21
4	RISKIENHALLINTA KUNNASSA .....	23
4.1	Kuntalaki.....	23
4.2	Kunnan valvontajärjestelmä, riskien hallintaa koskevat säädökset ja muu ohjeistus.....	24
5	RISKIENHALLINTA KUOPION KAUPUNGISSA .....	26
5.1	Kuopion kaupunki .....	26
5.2	Riskienhallinnan tavoite .....	27
5.3	Riskienhallinnan organisointi .....	28
5.4	Riskienhallinnan toimintatavat ja menetelmät .....	29
5.5	Riskienhallinnan linjaukset ja periaatteet .....	29
6	TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN .....	31
6.1	Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset .....	31
6.2	Tutkimuskysymykset .....	31
6.3	Tutkimusmenetelmät.....	31
6.4	Tutkimusaineisto ja sen analysointi.....	33
7	TUTKIMUKSEN TULOKSET .....	41
7.1	Riskienhallinnan ohjeistus ja organisointi.....	41
7.2	Tavoitteiden määrittely ja kohdentaminen .....	42
7.3	Riskien tunnistaminen ja arviointi .....	44
7.4	Riskienhallintatoimenpiteet .....	45

7.5 Riskiraportointi ja seuranta .....	46
7.6 Riskienhallinnan arviointi ja jatkuva parantaminen .....	47
7.7 Yhteenveto tuloksista .....	48
8 POHDINTA .....	51
8.1 Tutkimuksen reliabiliteetti ja validiteetti sekä haastattelu tiedonkeruumenetelmänä .....	52
8.2 Tutkimuksen ja oman oppimisprosessin tarkastelu .....	54
LÄHTEET JA TUOTETUT AINEISTOT .....	56
LIITE 1: TEEMAHAASTATTELURUNKO.....	58

## 1 JOHDANTO

Riskit ovat osa jokapäiväistä toimintaa. Liiketoiminnassa riskien merkitys korostuu, sillä ne tuovat mukanaan epävarmuutta ja taloudellisia vaikutuksia. Omaa toimintaa uhkaavat riskit pitää osata tiedostaa ja tunnistaa. Lisäksi tulee miettiä keinoja riskien varalle ja ohjata niitä kohti suotuisia lopputuloksia. Tätä kutsutaan riskienhallinnaksi.

Kunnissa tulee entistä enemmän kiinnittää huomiota riskeihin ja uhkiin. Tämä johtuu kuntien toimintojen ulkoistuksesta ja hajauttamisesta tytäryhteisöihin ja eri yhteistoimintaelimiin. Kuntalaki on uudistunut, toimintaympäristö on monimuotoistunut ja kuntapalvelujen toteutusmuodot ovat laajentuneet, jolloin vastuut ovat lisääntyneet. Nämä muutokset asettavat merkittäviä lisävaatimuksia sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnan organisoimiselle kunnissa. Riskit kohdistuvat asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen, toiminnan häiriöttömään jatkuvuuteen, tuloksellisuuteen ja hyvän hallintotavan toteutumiseen. Kuntien taloudellinen asema on tiukentunut, minkä vuoksi vahvuuksia ja mahdollisuuksia on hyödynnettävä mahdollisimman tehokkaasti.

Kuopion kaupungin riskienhallintaa on vuosien saatossa kehitetty vaihtelevasti aina vuonna 1997 tehdystä riskienhallinnan ohjeesta vuoteen 2011, jolloin nimettiin riskienhallintatyöryhmä ja se aloitti toimintansa. Arviointikertomuksessaan (Kuopion kaupunki 2018a, 30) tarkastuslautakunta kiinnitti huomiota siihen, että Kuopiossa tulisi päivittää vuonna 2014 voimaan tullut riskienhallintapolitiikka-asiakirja, sillä siinä ei ole huomioitu vuoden 2015 kuntalain uudistuksia eikä uutta kaupunkistrategiaa. Riskienhallinnan järjestämistä tulisi kehittää kokonaisuutena siten, että kyettäisiin varautumaan paremmin etukäteen niihin riskeihin, joita organisaation toiminnan jatkuvuuteen ja menestymiseen liittyy.

Kaupunginvaltuuston alaisen tarkastusyksikön, tarkastuslautakunnan, tehtävänä on kaupungin toiminnan ja talouden tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi. Tuloksellisuusarvioinnissa huomio kiinnittyy toiminnan taloudellisuuteen, tuottavuuteen, asiakasvaikuttavuuteen sekä työelämän laatua tukeviin tekijöihin. Tarkastussihteerin tehtävässäni avustan tarkastuslautakuntaa tämän arviointitehtävän suorittamisessa. Työtehtäväni mahdollistaa laaja-alaisen perehtymisen kaupungin eri toimintoihin. Erityisesti riskienhallinta ja siihen liittyvät toiminnot ovat jo pitkään kiinnostaneet minua. Tästä syystä olen halunnut opinnäytetyössäni tutkia asiaa tarkemmin.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää riskienhallinnan järjestämisen tilaa Kuopion kaupungissa ja arvioida sitä suhteessa teorioihin. Toisena tavoitteena on tehdä ehdotuksia siitä, miten riskienhallintaa voisi kehittää tai parantaa sekä arvioida, miten Kuopion kaupunki hyötyisi kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta.

## 1.1 Kohdeorganisaation esittely

Kuopion kaupunki on konserni, jossa osa palvelujen tuottamisesta on siirretty tytä- ja osakkuusyrityksiin sekä liikelaitokseen. Yhtiöiden kautta pyritään muun muassa parantamaan palvelutuotannon tehokkuutta sekä työn tuottavuutta. Kaupunkikonsernissa omistamista ohjataan omistajapolitiikan kautta. Kuopion kaupunki –organisaatio on linjaorganisaatio, joka on jaettu toimialojensa mukaisesti kuuteen palvelualueeseen, jotka ovat elinvoima- ja konsernipalvelujen-, kaupunkiympäristön-, hyvinvoinnin edistämisen-, kasvun ja oppimisen, perusturvan- ja terveydenhuollon palvelualueet. Organisaation monialaisuudesta johtuen myös asiantuntijuuksia on useita, kullakin palvelualueella oman substanssiosaamisensa mukaisesti.

Tämän opinnäytetyön tutkimusaineiston keräämisessä käytettiin teemahaastattelua. Sen avulla pyrittiin saamaan tarpeellista ja alkuperäistä tavoitetta laajempaa tietoa, joka selventäisi ja syventäisi aihealuetta. Koska haastatteluilla haluttiin selvittää, miten riskienhallinta on järjestetty Kuopion kaupungissa, haastateltavien joukko rajattiin keskeisiin riskienhallintatyöryhmän jäseniin. Haastateltaviksi valittiin hallintojohtaja, joka toimii riskienhallintatyöryhmän puheenjohtajana ja omistaa riskienhallintaprosessin. Lisäksi haastatteluun valikoituivat kaupungin sisäinen tarkastaja (riskienhallintatyöryhmän sihteeri), turvallisuuspäällikkö, tietoturvapäällikkö ja kaupungin lakimies.

## 1.2 Opinnäytetyössä käytetyt käsitteet

Ilmonen, Kallio, Koskinen ja Rajamäki ovat vuonna 2016 julkaisemassaan kirjassa Johda riskejä – käytännön opas yrityksen riskienhallintaan määritelleet muun muassa riskienhallinnan käsitteet, joiden mukaisesti määriteltiin myös tässä opinnäytetyössä käytetyt keskeiset käsitteet, jotka ovat:

**Riski** on epävarmuuden vaikutusta tavoitteisiin tai tapahtumien todennäköisyyden ja vaikuttavuuden yhdistelmän vaikutusta liiketoimintaan. Koska riski sisältää mahdollisuuden jostain hyvästä mutta toisaalta se sisältää myös vaaran aspektin, voidaan riskin ajatella olevan sekä uhka että mahdollisuus.

**Kokonaisvaltainen riskienhallinta** on systemaattinen tapa hallita organisaation kaikkia riskejä ja se käsittää organisaation prosesseja, vastuualueita, toimintoja sekä asioiden hoitoa ja raportointia.

**Riskienhallintaprosessi** on toimintatapa ja keino, jolla organisaatiot voivat tunnistaa, hallita ja minimoida tehokkaammin toimintaansa ja strategisia tavoitteitaan uhkaavia riskitekijöitä. Riskienhallintaprosessin avulla pystytään myös parantamaan päätöksenteon laatua.

**Riskienhallintastandardit** yhtenäistävät riskienhallintasanaston ja tarvittavan keinovalikoiman. Ne ovat ohjeellisia ja niitä voidaan käyttää soveltavin osin apuna riskienhallinnan järjestämisessä, jolloin riskienhallinnan eri osa-alueet tulevat kattavasti huomioituiksi.

**Coso-Erm** (COSO Enterprise Risk Management – Integrated Framework) on kokonaisvaltaisen riskienhallinnan viitekehys. Malli kohdistuu erityisesti organisaation riskienhallinnan kehittämiseen ja siinä kuvataan organisaation tavoitteiden ja riskienhallinnan osa-alueiden välinen suora yhteys.

**Riskienhallintapolitiikka** on asiakirja, jossa määritellään ja kuvataan kokonaisvaltaisen riskienhallinnan yleisperiaatteet, kuten riskienhallinnan toteuttamisen organisoinnin, tavoitteet, käsitteet, tehtävät ja vastuut sekä raportointi- ja arviointimenettelyt.



## 2 RISKIN KÄSITE JA TYYPITTELY

Yleiskielessä sanalla riski tarkoitetaan vaaraa tai uhkaa. Liiketalouden kirjallisuudesta ei kuitenkaan löydy yleispätevää määritelmää sanalle riski. Liiketoiminnan päätöksenteon teoriassa riskin käsite perustuu tietoon todennäköisyyksistä tai todennäköisyyden vastaisuuksien jakautumisesta koskien epävarmoja tulevaisuuden tapahtumia (Wolke 2017, 1). Myös Suomisen (2003, 9) sekä Juvosen, Koskensyrjän, Kuhasen, Ojalan, Pentin, Porvarin ja Talalan (2014, 8 - 9) mukaan riski on tuloksetta erilaisten tapahtumien vaihtelua, johon liittyy epävarmuutta ja tapahtumien todennäköisyyksien arviointia. Riskillä tarkoitetaan epävarmuuden vaikutusta tavoitteisiin tai tapahtumien todennäköisyyden ja vaikuttavuuden yhdistelmän vaikutusta liiketoimintaan. Riski on kaksitahoinen, koska se sisältää mahdollisuuden jostain hyvästä mutta toisaalta se sisältää myös vaaran aspektin. Näin ollen riskin voidaan ajatella olevan sekä uhka että mahdollisuus. Pellinen (2017, 145) toteaa riskin aiheuttavan sekä päätöksistä ja toiminnasta että päättämättömyydestä ja toimettomuudesta, joiden tuloksena joko saavutetaan tai menetetään jotakin arvokasta.

### 2.1 Riskien jaottelu

Kirjallisuudessa riskejä jaotellaan erilaisiin tyypeihin tai riskilajeihin sen mukaan, mitkä asiat niihin vaikuttavat ja mitä seurauksia niistä syntyy. Riskien jaottelu helpottaa myös niiden tutkimista. Jaottelussa kriteerinä on pidetty riskien mahdollisia seurausvaikutuksia sekä riskien toteutumisen todennäköisyyksiä. Usein riskit jaetaan kahteen eri tyyppiin, dynaamisiin ja staattisiin. Dynaamiset riskit muuttuvat olosuhteiden ja myös suhdanteiden mukaan ja ne ovat vaikeasti ennakoitavissa. Toimija itse ei voi vaikuttaa dynaamisiin riskeihin, eikä niitä yleensä voi siirtää muiden kannettaviksi. Yhteiskunnallisessa tarkastelussa dynaamiset riskit ovat pitkällä aikavälillä hyödyllisiä, sillä niitä syntyy, kun kohdennetaan uudelleen yhteiskunnan olemassa olevia resursseja. Staattiset riskit ovat pelkästään menetyksiä ja vahinkoa aiheuttavia riskejä, jotka ovat esimerkiksi yrityksen tahdosta riippumattomia eikä niiden toteutumisesta hyödy kukaan. Staattisten riskien toteutuminen on kuitenkin arvioitavissa, joten niitä varten voidaan kehittää vakuutusyhtiöille. (Kuusela ja Ollikainen 2005, 33 - 34.)

Suomen riskienhallintayhdistyksen ylläpitämällä Riskikompassi-sivustolla todetaan, että vaikka on olemassa useita riskien luokittelutapoja, ei mikään luokittelutapa ole yksiselitteisesti oikea tai väärä. Sen sijaan luokittelumalleista tulisi löytää se, joka parhaiten tukee oman organisaation tapaa mieltää riskejä ja huomioida organisaation toimialan ja toimintaympäristön ominaispiirteet. Melko yleisen ja toimialasta riippumattoman luokittelumallin mukaan riskejä tarkastellaan riskin lähteen ja riskin tyyppin pohjalta, jonka mukaisesti riskit on jaettu strategisiin, operatiivisiin, taloudellisiin ja vahinkoriskeihin. (Riskikompassi 2019.)

Strategiset riskit ovat lyhyellä tai pitkällä aikavälillä mahdollisesti ilmeneviä epävarmuuksia, jotka voivat vaikuttaa strategisten tavoitteiden saavuttamiseen tai joissain tapauksissa jopa organisaation olemassaoloon. Strategisia riskejä voivat aiheuttaa esimerkiksi virheellinen päätöksenteko, väärät toimintamallit, huono johtaminen, valvonnan puute tai kyvyttömyys reagoida sisäisiin tai ulkoihin

muutoksiin. Strategisten riskien ehkäisemiseksi joudutaan mahdollisesti ottamaan toisia riskejä, joihin voi liittyä sekä uhkia että mahdollisuuksia. Näiden seurausten arvioiminen ja hallinta ovat useimmiten organisaation ylimmän johdon vastuulla. (Riskikompassi 2019.)

Operatiiviset riskit liittyvät organisaation ongelmiin prosesseissa, järjestelmissä tai henkilöstössä. Niistä seuraa välillistä tai välitöntä vahinkoa, joka voi vaikuttaa vahingollisesti organisaation maineeseen. (Riskikompassi 2019.) Organisaation johtamiseen liittyviä sisäisiä operatiivisia riskejä voivat olla esimerkiksi prosessien johtamisen tai kehittämisen epäonnistuminen. Myös kyvyttömyys päätöksentekoprosessin suunnittelussa ja konkreettisten tavoitteiden asettamisessa voi aiheuttaa operatiivisen riskin. (Ilmonen, ym. 2016, 78.)

Taloudelliset riskit liittyvät pääoman riittävyyteen, organisaation maksuvalmiuteen sekä kannattavuuteen. Niitä voivat aiheuttaa esimerkiksi vaihtelut pääomien saatavuudessa ja rakenteessa sekä valuuttakurssien ja korkojen muutokset. (Riskikompassi 2019.)

Vahinkoriskinä pidetään pelkästään vahinkoa aiheuttavaa riskiä, johon ei sisälly voiton mahdollisuutta ja jonka taloudellisia seuraamuksia voidaan siirtää vakuutusyhtiölle, joskin vahingon uhka säilyy ja riskienhallintakeinot jäävät yrityksen vastuulle ja toteutettaviksi (Juvonen, ym. 2014, 10; Kuusela, ym. 2005, 149, Riskikompassi 2019). Suomisen (2003, 14) mukaan vahinkoriskit ovat tunnistettavissa olevia ja hitaasti muuttuvia ja niiden jaottelu eri luokkiin on helppoa. Vahinkoriskit voidaan jakaa henkilö-, omaisuus- ja vastuuriskeihin. Mikäli toteutuneeseen riskiin liittyy myös tuotto-odotuksia, riskiä pidetään liikeriskinä. Esimerkiksi taloudelliset riskit kuuluvat useimmiten liikeriskeihin, koska niistä voi seurata yhtä hyvin voittoa kuin tappiotakin. (Juvonen, ym. 2014, 10; Kuusela, ym. 2005, 149.)

## 2.2 Riskien hallinta

Englanninkielisessä kirjallisuudessa riskien hallintaa kuvataan usein termillä risk management, jolla yleensä tarkoitetaan riskien hallintaan tarvittavia rakenteita ja käytäntöjä, kuten esimerkiksi periaatteita, politiikkoja, työnjakoa sekä ohjeita ja toimintamalleja. Siis sitä, miten riskejä tunnistetaan, analysoidaan ja arvioidaan ja miten niistä raportoidaan. (Riskikompassi 2019.) Wolken (2017, 1) mukaan riskien hallinta tukee ja ohjaa yrityksen johtamista ja kohdistuu konkreettiseen etujen ilmaistamiseen riskien mittaamisessa ja ohjaamisessa.

Kokonaisuuksien hallitsemisessa riskien hallinta on tärkeää. Riskien hallintaan sisältyy riskitekijöiden tunnistamisen lisäksi niiden merkityksen, todennäköisyyden ja riskien toteutumisen ja heijastusvaikutusten arviointi. (Virtanen ja Stenvall 2010, 145 – 146.) Riskien hallinnan avulla pyritään varmistamaan, että organisaation liiketoimintaan vaikuttavat riskit tulevat tunnistetuiksi ja seuratuiksi. Riskit voivat koskea esimerkiksi kilpailutilannetta, rahoitusta, tuotteita, päätöksentekoa, henkilöstöä, ympäristökysymyksiä, vastuukysymyksiä tai sopimuksia. Riskienhallinnan periaatteet tulee määrittää,

jotta riskien hallinta on toimivaa. Haluttu kokonaisriskin taso verrattuna organisaation riskinotto-  
kyyn voidaan saavuttaa kokonaisvaltaisella riskienhallinnalla vaarantamatta organisaation liiketoimin-  
nan jatkuvuutta. (Ratsula 2016, 44.)

### 3 KOKONAISSVALTAINEN RISKIENHALLINTA

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on systemaattinen tapa hallita organisaation kaikkia riskejä. Se voi käsittää prosesseja, vastuualueita, toimintoja tai asioiden hoitoa ja raportointia. Riskienhallinta voi olla suppeimmillaan pelkkää riskilistojen laatimista ja raportointia. Laajimmillaan siihen voi sisältyä turvallisuutta edistävät toimet, kuten esimerkiksi työsuojelu, suunnitelmat toiminnan jatkuvuudesta ja valmiudesta sekä kriisienhallinnasta. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kokonaisuutta organisaation toiminnoissa laajimmillaan on kuvattu kuviossa 1. (Ilmonen, Kallio, Koskinen ja Rajamäki 2010, 19.)



KUVIO 1. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan kokonaisuus (mukaihen Ilmonen, ym. 2010, 40.)

Tarkastelun kohteena on yleensä strategisten tavoitteiden saavuttaminen estämällä uhat ja hyödyntämällä mahdollisuudet. Riskienhallinnassa on kyse käytettyjen resurssien, pääomien ja kustannusten optimoisesta suhteesta tavoiteltaviin hyötyihin. Yksi riskienhallinnan keskeisimmistä tavoitteista on optimitason löytäminen. Riskienhallinnan integroiminen kaikkiin johtamisprosesseihin auttaa keskittymään olennaiseen. (Ilmonen, ym. 2010, 19.)

Kokonaisvaltainen riskienhallinta on jäsenettävissä kolmeen itsenäiseen tasoon, jotka ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Strateginen riskienhallinta –tasolla riskienhallinta tukee strategiaa ja strategisia tavoitteita. Sen tarkoituksena on viitoittaa ylimmän johdon toimintaa sekä merkittävien strategisten linjausten arviointia ja päätöksentekoa. Taktinen hallinta –tasolla tarkastellaan ja hallitaan liiketoimintaan ja toiminnan suunniteluun sekä organisointiin liittyviä riskejä. Riskienhallinta on osa johtamisen vuosikelloa ja sitä toteutetaan toistuvana prosessina. Operatiivinen riskienhallinta –tasolla riskienhallinta on määrämuotoista ja siinä keskitytään jokapäiväisiin haasteisiin. Tarkasteltavien ja käsiteltävien riskien lukumäärä on suuri ja prosessiin kohdistuu vaatimuksia tehokkuudesta ja jäljitettävyydestä. (Riskikompassi 2019.)

Ensisijaisessa vastuussa riskienhallinnan järjestämisestä ja johtamisesta on organisaation ylin johto. Käytännössä riskienhallinta pitäisi järjestää sisällyttämällä se organisaation liiketoimintaprosesseihin, jolloin esimiehet vastaavat riskienhallinnasta ja sen käytännön toteutuksesta omilla toiminnoillaan.

Organisaatiossa voi olla myös erillinen riskienhallintayksikkö. Tarve erillisen yksikön perustamiseen riippuu organisaation toiminnan luonteesta, laadusta, laajuudesta, toiminnan riskeistä sekä tavoitelusta riskienhallinnan tasosta. (Ratsula 2016, 79.)

### 3.1 Riskienhallinnanprosessi

Kuuselan, ym. (2005, 134) mukaan yhä useampi organisaatio on kiinnostunut kokonaisvaltaisen riskienhallintaprosessin hyödyntämisestä. Riskienhallintaprosessin avulla yritykset voivat tunnistaa, hallita ja minimoida tehokkaammin toimintaansa ja strategisia tavoitteitaan uhkaavia riskitekijöitä. Riskienhallintaprosessin avulla pystytään myös parantamaan päätöksenteon laatua.

Monissa organisaatioissa riskienhallinnan kehittäminen on lähtenyt liikkeelle ulkoisten suositusten paineesta. Heräte on voinut tulla myös tarpeesta parantaa päätöksenteon tukena käytettävää raportointia, kuten esimerkiksi hallituksen ja ylimmän johdon raportteja. Keskeisenä tehtävänä riskienhallinnan kehittämisessä onkin selvittää, mitä tietoa riskeistä tarvitaan ja kuinka usein johdon eri tasot, kuten hallitus ja konsernijohto, tätä tietoa tarvitsevat. Kokonaisvaltaisen riskienhallintaprosessin käyttöönotossa keskeistä on sitoa se yhtiön strategia- ja suunnitteluprosessiin, toiminnan päivittäiseen toteutukseen ja normaaleihin seuranta- ja raportointimenetelmiin sekä sisäisen tarkastuksen ja taloushallinnon prosesseihin. (Kuusela, ym. 2005, 135-136.)

Wolken (2017, 4) mukaan riskienhallinta on jatkuva prosessi eikä kertaluonteinen tapahtuma. Käytännössä riskien kartoittamiseksi on vakiintunut vuosittain tai puolivuositteittain tehtävä riskikartoitus, jossa liiketoiminnasta vastaavat tahot listaavat erityyppisiä riskejä, joita yritystoimintaan liittyy ja arvioivat riskien toteutumisen todennäköisyyttä ja taloudellisia vaikutuksia. Lopputulos kirjataan nelikenttään. Myös Suomen Riskienhallintayhdistys pitää nelikenttäanalyysiä yksinkertaisena analysointimenetelmänä, joka sisältää yrityksen nykytilanteen vahvuuksien ja heikkouksien sekä tulevaisuuden uhkien ja mahdollisuuksien analysoinnin (Riskikompassi 2019). Lisäksi kuvataan, millaisilla toimenpiteillä yritys varautuu riskien toteutumiseen. Kartoituksen tulokset käsitellään johtoryhmissä ja yhteenveto esitellään hallituksen tarkastusvaliokunnalle ja hallitukselle. Joissakin yrityksissä lasketaan toteutumistodennäköisyyksillä painotettuja taloudellisia kokonaisriskilukuja. Laskelmien avulla on mahdollista arvioida yrityksen taseen kestävyyttä, mikäli arvioinnin kohteena oleva riski toteutuu. (Hiltunen 2017, 123 – 124.)

Tyypillisesti kokonaisvaltaisen riskienhallinnan teorioissa riskienhallintaprosessi jaetaan neljään tai viiteen vaiheeseen. Esimerkiksi Mandru (2016) ja Ilmonen, ym. (2016, 95) erottelevat viidennen vaiheen (riskienhallinnan arviointi ja jatkuva parantaminen) omaksi vaiheekseen sen sijaan, että se olisi sisällytetty vaiheeseen neljä (riskiraportointi ja seuranta). Ilmosen, ym. (2016, 95) mukaan riskienhallintaprosessin vaiheita on viisi:

1. tavoitteiden määrittely ja kohdentaminen
2. riskien tunnistaminen ja arviointi
3. riskienhallintatoimenpiteet

4. riskiraportointi ja seuranta
5. riskienhallinnan arviointi ja jatkuva parantaminen



KUVIO 2. Riskienhallintaprosessi (mukaillen Ilmonen, ym. 2016, 95.)

Ennen kuin ryhdytään toimiin riskienhallinnassa, on määriteltävä ja kohdennettava organisaation strategiaan sisältyvät riskienhallinnan tavoitteet (Mandru 2016, 82). Juvosen, ym. (2014, 18) mukaan on huomioitava organisaation kulttuuri, prosessit, hierarkiat ja strategiat, jotta riskienhallinta saadaan sovitettua siihen oikeanlaisena. Näin toimien organisaatiolla on mahdollisuus hallita ja johtaa riskejä sen kaikki toiminnot ja ulottuvuudet huomioiden. Ulottuvuuksia ovat esimerkiksi organisaation hallitus ja johtoryhmä, organisaatiokulttuuri ja ohjeistusten mukainen normaali toiminta, sen raportointi ja seuranta. Näiden lisäksi pitää muistaa huomioida myös muut organisaation riskeihin vaikuttavat toiminnot mukaan lukien erilliset projektit ja kehityshankkeet. Lisäksi organisaation tulee laatia riskienhallintapolitiikka, jonka tavoitteena on tunnistaa merkittävimmät riskitekijät ja niiden hallinta siten, että saavutetaan yhtiön strategiset ja taloudelliset tavoitteet. Poliitikoissa tulee määrittellä niiden tarkoitus: miksi ja ketä varten ohjeet ovat olemassa ja millaista toimintaa niillä on tarkoitus ohjata. Lisäksi toimintaohjeille tulee määrittellä omistaja, joka vastaa aihealueen sisällöstä. Merkittävimpien politiikkojen pitäisi olla ylimmän johdon, esimerkiksi hallituksen tai johtoryhmän, hyväksymiä. Poliitikkojen tulee olla myös ajantasaisia. Hallittavuuden kannalta politiikkojen säilyttämistapaan ja -paikkaan tulisi kiinnittää huomiota. Keskittämällä politiikat samaan paikkaan voidaan välttyä tekemästä samoista aiheista erilaisia ohjeistuksia. (Ratsula 2016, 128 - 129.)

Riskien arvioinnilla tarkoitetaan organisaation toiminnan tavoitteita uhkaavien riskien, ulkoisten ja sisäisten, kartoittamista (Ala-aho, Leppänen ja Oulasvirta 2019, 149). Riskien tunnistaminen ja arviointi -tasolla tunnistetaan tapahtumat, jotka voivat vaikuttaa organisaation kykyyn saavuttaa asetetut tavoitteet. Riskikartoituksessa huomioidaan maa- ja toimialakohtaisten riskien lisäksi ajankohtaisista trendeistä aiheutuvat riskit. Riskienhallinnan tulisi kohdistua tekijöihin, joihin liittyvät suurimmat

riskit ja myös suurimmat hyödyt siinä tapauksessa, että riskit vältetään tai niiden negatiivisia vaikutuksia lievennetään. (Ala-aho, ym. 2019, 155, Juutinen 2016, 45). Usein riskit ovat keskenään vahvasti linkittyneitä, jolloin muutos yhdessä riskissä heijastuu vahvistavana tekijänä myös monissa muissa riskeissä. Useimmiten systemaattisella ja huolellisella riskianalyysillä riskit tunnistetaan ajoissa, jolloin niihin pystytään varautumaan. (Ala-aho, ym. 2019, 149, Juutinen 2016, 45.)

Riskien tunnistaminen täytyy suorittaa säännöllisesti ottaen huomioon sekä sisäiset riskit (joita voidaan kontrolloida ja joihin voidaan vaikuttaa) että ulkoiset riskit (jotka eivät ole organisaation kontrollin alaisia). Käytössä on useita tapoja ja tekniikoita laadullisten riskien analysointiin, kuten esimerkiksi riskien todennäköisyyden ja merkityksen arviointi ja riskimatriisi. Riskin määrällisessä analyysissä käytetään yhtä painotusta, jolla saadaan arvioitua ne riskit, joita organisaatio saattaa kohdata kehittäessään toimintaansa. Tällainen analyysi tähtää todennäköisyyden ja vaikuttavuuden numeeriseen esitykseen kunkin organisaatiota mahdollisesti kohtaavan riskin osalta. (Mandru 2016, 82 - 85.) Ala-ahon ym. (2019, 155) mukaan perinteisesti riskien merkittävyyden arviointi on tehty huomioiden riskin todennäköisyys ja riskistä aiheutuvien taloudellisten seurauksien vakavuus.

Riskienhallintatoimenpiteillä tarkoitetaan varautumista kuhunkin riskiin valitsemalla strategia, joka on todennäköisimmin tehokas. Päästrategia ja varastrategia valitaan seuraavista: riskien välttäminen, jolla voidaan saavuttaa toiminnan suunnittelu uudelleen, lisäajan resursoiminen tai perinteisen tietotaidon hyödyntäminen sen sijaan, että käytettäisiin tapaa, jota ei ole vielä testattu. Riskin siirtämisessä riski siirretään kolmannelle osapuolelle, joka on luotettava riskiin vastaamisessa. Tämä strategia on soveliaim silloin, kun yrityksellä on taloudellinen riski. Riskin siirtäminen voidaan suorittaa esimerkiksi vakuutusten kautta. Riskin pienentämisellä strategiassa pienennetään riskin ilmenemisen todennäköisyyttä tai sen vaikuttavuutta. Riskin pienentäminen saavutetaan ottamalla käyttöön uusia riskin pienentämisen menetelmiä, kuten yksinkertaistamalla prosesseja ja lisäämällä testausten määrää. (Mandru 2016, 88.) Lisäksi Ala-aho, ym. (2019, 149) mainitsevat yhtenä riskienhallintatoimenpiteenä riskien lieventämisen ja ennaltaehkäisemisen organisaation omilla toimenpiteillä. Riskiä voidaan lähestyä aktiivisella tai passiivisella tavalla. Aktiivinen riskin lähestyminen sisältää varasuunnitelman, joka otetaan käyttöön, kun riski ilmenee. Suunnitelmalla voidaan vähentää merkittävästi välttämättömien mittausten hintaa vastakohtana negatiivisen riskin vaikutuksille. Passiivisella lähestymistavalla organisaatio ei varaudu riskiin ennen kuin se ilmenee eli organisaatio lähestyy riskejä sitä mukaa, kun niitä ilmenee. (Mandru 2016, 88.)

Riskiraportointi ja seuranta ovat myös osa riskienhallintaprosessia. Tunnistetut riskit on hyvä listata luokittelua ja analysointia varten. Riskien tunnistamisen tulisi olla jatkuvaa ja riskirekisteri tulisi päivittää säännöllisesti. (Kuusela ym. 2005, 141.) Riskienhallinnan seurannan tulisi antaa vastauksia muun muassa siihen, ovatko riskeihin varautumisen vaikutukset olleet sellaisia kuin suunniteltiin, onko varautumistoimenpiteiden tehokkuus ollut oletetun kaltainen vai pitääkö lähestymistapaa vaihtaa. (Mandru 2016, 88 - 89.)

Ilmosen, ym. (2016, 105 - 106) mukaan olennainen osa kokonaisvaltaista riskienhallintaprosessia on riskienhallinnan arviointi ja jatkuva parantaminen. On arvioitava, onko tilanne organisaatiossa muuttunut aikaisempaan tilanteeseen verrattuna ja onko merkkejä riskien esiintymisestä. Lisäksi on selvittävä, ovatko tunnistetut riskit jo ilmenneet ja onko jäänyt ilmenemättä riskejä, joihin oli varauduttu. (Mandru 2016, 89.) Moellerin (2013, 227) mukaan riskien keskinäinen vertailu organisaatiossa ja sen yksiköissä kuuluvat myös riskien arviointiin. Organisaation eri tasot määrittävät jatkuvan parantamisen tavoitteet vuositaso- ja tapauskohtaisesti. Tavoitteena voi olla esimerkiksi todentaa se, noudatetaanko organisaation yhteisiä ja sisäisiä ohjeita. (Ilmonen, ym. 2016,106.)

Mandrun (2016, 91) mukaan yritykset, jotka hallitsevat mahdollisesti vastaantulevia riskejä laajalaisesti, saavat kilpailuetua verrattuna yrityksiin, jotka keskittyvät yhteen riskiin kerrallaan. Kun organisaatiossa mietitään etukäteen, millaisia riskejä yrityksen toiminnan jatkuvuuteen ja menestymiseen sisältyy, niihin pystytään paremmin varautumaan. Riskienhallinnan onnistumisen kannalta on oleellista, että riskienhallintaprosessi osa-alueineen on vastuutettu osaksi normaalia johtamiskäytäntöä esimerkiksi liitettynä organisaation tai sen osien kannalta merkittävään päätöksentekoon, toiminnan arviointiin, johtopäätösten tekoon ja korjaavista toimenpiteistä päättämiseen. (Riskikompassi 2019.)

Hiltusen (2017, 124 – 125) mukaan riskienhallintaprosessiin sisältyy joitakin heikkouksia, puutteita ja myös riskejä:

1. Samojen riskien käsittely  
Systemaattinen ja toistuva kartoitusmalli voi johtaa kyvyttömyyteen hahmottaa kaikkia uusia riskejä. Riskienhallinta-analyysin käyttäjä painottaa samoja riskejä kuin aiemminkin, eikä huomaa toimintaympäristön muuttumista ja muutoksen aiheuttamia uusia riskejä.
2. Valmis riskiluettelo  
Usein riskikartoitusrutiini perustuu valmiiseen riskiluetteloon, joka painottuu talous-, kysyntä- ja toimintaympäristöriskeihin. Valmiilta listalta ei ole mahdollista tunnistaa riskejä, jotka aluksi näyttivät pieniltä, mutta toteutuessaan ovatkin suuria.
3. Rutinoituminen  
Kartoitus tehdään rutiinomaisesti, koska hallintokoodi ja yrityksen hallituksen vuosikello sitä edellyttävät. Tällöin ei todellisiin tekemisiin kirjatulla toimenpiteillä ole juurikaan vaikutusta.
4. Johdon ja hallituksen epäonnistuneiden päätösten puuttuminen riskiluettelosta  
Kartoitus ei paneudu johdon ja hallituksen tekemiin virhepäätöksiin tai tekemättä jättämiin päätöksiin.

### 3.2 Riskienhallintastandardit

Riskienhallinnan järjestämisessä voidaan käyttää yleisiä hyväksytyjä riskienhallintastandardeja, jolloin riskienhallinnan eri osa-alueet tulevat kattavasti huomioiduiksi. Riskienhallintastandardit ovat ohjeellisia ja niitä voidaan hyödyntää soveltuvin osin. Suurin hyöty riskienhallintastandardeissa on



se, että ne yhtenäistävät riskienhallintasanaston ja tarvittavan keinovalikoiman. Tämä tekee mahdolliseksi sen, että riskienhallinnan lähestymistapa on ymmärrettävä, systemaattinen ja toistettava. Useimmissa riskienhallintastandardeissa on sama perusrunko: määritetään riskienhallintatavoitteet, tunnistetaan riskit, arvioidaan riskit sen suhteen, mitkä niiden vaikutukset ja todennäköisyys ovat. Lisäksi riskienhallintatoimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan. Tunnetuimpia riskienhallinnan standardeja ovat US COSO ERM (COSO Enterprise Risk Management) –viitekehys, ISO 31000 sekä ISO/IEC 27000 –standardiperheeseen viittaavat tietoturvallisuuteen ja tietoturvariskeihin liittyvät standardit ISO/IEC 27001:2013 ja ISO/IEC 27005:2011. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan yleisstandardeista ISO 31000 ja COSO ERM ovat yleisimmin viitatu ja käytetyt. (Ilmonen ym. 2016, 30 - 33.)

### 3.2.1 ISO 31000

ISO 31000 -standardissa esitetään yleinen, kaikenlaisien riskien hallintaan soveltuva toimintamalli, joka on hyödynnettävissä kaikilla toimialoilla. Standardia voidaan käyttää organisaation elinkaaren kaikissa vaiheissa ja sitä voidaan soveltaa organisaation kaikissa toiminnoissa ja kaikilla tasoilla. Koska riskienhallinta on luonteeltaan toistavaa, siitä on organisaatiolle apua, kun se määrittelee strategiaansa, tavoitteittensa saavuttamista ja päätösten tekemistä. Riskienhallinta on myös osa hallintotapaa ja johtajuutta. Se määrittää organisaation johtamista sen eri tasoilla ja edesauttaa johtamisjärjestelmän kehittämistä. (SFS-ISO 31000:2018, 5.)

Ilmosen, ym. (2016, 33) ja ISO 31000 standardin (SFS-ISO 31000:2018, 8-9) mukaan standardin riskienhallintaa määrittävien periaatteiden mukaan riskienhallinta

- luo lisäarvoa ja säilyttää sen. Se auttaa saavuttamaan tavoitteet ja kehittämään toiminnan tasoa.
- on keskeinen osa organisaation prosesseissa ja toiminnoissa.
- on osa päätöksentekoa. Se auttaa tietoisten valintojen tekemisessä, toimintojen tärkeysjärjestykseen saattamisessa. Lisäksi se auttaa erottamaan vaihtoehdot toimintatavat.
- huomioi lähtökohtaisesti epävarmuuden ja sen luonteen ja käsittelymahdollisuudet.
- on järjestelmällistä, jäsennellyä ja ajantasaista. Tämä lisää tulosten yhdenmukaisuutta, luotettavuutta ja vertailtavuutta.
- perustuu parhaaseen saatavilla olevaan tietoon. Prosessi huomioi luotettavat tietolähteet, kuten historiatiedot, kokemuksen, palautteen ja havainnot. Pitää muistaa, että joihinkin tietoihin voi liittyä rajoituksia ja että asiantuntijoiden näkemykset saattavat poiketa toisistaan.
- toteutetaan organisaation tarpeiden mukaan. Riskienhallinta sovitetaan yhteen organisaation riskiprofiilin ja sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön kanssa.
- huomioi kulttuuriset ja inhimilliset tekijät tunnistamalla asioita, jotka voivat joko auttaa tai haitata tavoitteiden saavuttamista. Tällaisia ovat esimerkiksi organisaation omien ja ulkopuolisten henkilöiden näkemykset, aikomukset ja kyvyt.
- on avointa ja kattavaa. Varmistetaan riskienhallinnan säilyminen ajantasaisena ja tarkoituksenmukaisena ottamalla oikealla tavalla ja oikea aikaisesti mukaan organisaatioiden sidosryhmien eri tasoilla olevat päätöksentekijät.

- reagoi muutoksiin ja on toistuvaa ja dynaamista. Riskienhallinta havainnoi muutokset ja reagoi niihin nopeasti. Riskejä seurataan ja huomioidaan se, että uusia riskejä ilmaantuu, ne muuttuvat tai katoavat.
- tukee organisaation jatkuvaa kehittämistä. Pidetään huolta siitä, että samalla kun organisaatiota kehitetään muilta osin, kehitetään myös riskienhallintaa.

Organisaation olisi hyvä luoda riskienhallinnalle puitteet sen eri toimintoihin ja tehtäviin. Riskienhallinnan vaikuttavuus riippuu siitä, miten se sisällytetään organisaation hallintotapaan ja päätöksentekoon. Ylimmän johdon tuki on tässä ensiarvoisen tärkeää. Jotta riskienhallinnan puitteita voidaan kehittää, tulee riskienhallinta sisällyttää organisaation johtamisjärjestelmään. Tällöin riskienhallintaa suunnitellaan, toteutetaan, arvioidaan ja kehitetään koko organisaatiossa. (SFS-ISO 31000:2018, 9 - 10.)

Standardissa korostetaan riskillä olevan sekä negatiivisen että positiivisen vaikutuksen. Tämä on yksi asia, jota esimerkiksi Aven (2011, 720) kritisoi. Hänen mukaansa standardi määrittelee riskin suhteessa epävarmuuteen, mutta riskiä kuvatessaan standardissa käytetään termiä todennäköisyys. Lisäksi standardi jättää riskin käsitteen epäselväksi tai antaa liiallisen mahdollisuuden erilaisille tulkinnoille.

### 3.2.2 COSO ERM

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan viitekehys, COSO Enterprise Risk Management – Integrated Framework (COSO ERM), pureutuu riskienhallintaan liittyviin kysymyksiin. Malli kohdistuu erityisesti organisaation riskienhallinnan kehittämiseen. Alla olevassa niin sanotussa Coso-kuutiossa on kuvattu organisaation tavoitteiden ja riskienhallinnan osa-alueiden välinen suora yhteys. Tavoitteet on kuvattu sarakkeina ja riskienhallinnan osa-alueet riveinä. Sivustalla on organisaatorakenne. Alun perin malli julkaistiin vuonna 2004, mutta mallista on tehty uusi versio, joka poikkeaa alkuperäisestä kuutiomallista. (Ratsula 2016, 64.) COSO ERM –viitekehysten mukaan riskienhallinta on jatkuva, monisuuntainen prosessi, jossa sen eri osa-alueet vaikuttavat toisiinsa. (Ilmonen, ym. 2016, 31.)



KUVIO 3. COSO-kuutio (Riskikompassi 2019.)

Kuution yläosassa kuvataan neljä riskienhallinnan tavoitetta: strategia, toiminta, raportointi ja vaatimusten mukaisuus. Strategisilla tavoitteilla tarkoitetaan korkeimman tason tavoitteita, esimerkiksi organisaation toiminta-ajatukseen liittyvät tavoitteet. Toiminnan tavoitteilla tähdätään resurssien mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön. Raportoinnissa pyritään luotettavuuteen. Vaatimusten mukaisuus tarkoittaa huolehtimista siitä, että lakien ja muun säätelyn vaatimukset otetaan huomioon. Kuution oikealla sivustalla on organisaatorakenne, joka koostuu neljästä toimijasta, jotka ovat koko organisaatio, toimialayksikkö, liiketoimintayksikkö ja tytäryhtiö. (Riskikompassi 2019.)

COSO ERM –riskienhallintamalli koostuu kahdeksasta toisiinsa liittyvästä osa-alueesta, jotka ovat kiinteä osa johtamisjärjestelmää. Osa-alueet ovat sisäinen valvontaympäristö, tavoitteenasettelu, tapahtumien tunnistaminen, riskien arviointi, riskeihin vastaaminen, valvontatoimenpiteet, tieto ja viestintä sekä seuranta. (Ilmonen, ym. 2016, 31.) Sisäinen ympäristö on se toimintaympäristö, joka määrittelee, miten riskejä tarkastellaan ja kuinka hyväksyttäviä ne ovat suhteessa toimintaan. Tavoitteenasettelussa huolehditaan COSO ERM -viitekehyksen mukaisesti siitä, että tavoitteet on asetettu. Tapahtumia tunnistessaan organisaation on kyettävä tunnistamaan ne sisäiset ja ulkoiset tapahtumat, joilla on vaikutusta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi on erotettava toisistaan riskit ja mahdollisuudet. Riskien arvioinnissa huomioidaan kullekin riskille todennäköisyys ja vaikutukset sekä päätetään tämän perusteella tarvittavat hallintatoimenpiteet. Riskeihin vastaamisessa organisaation johto valitsee organisaation riskinotto-kykyyn perustuen oikeat toimenpiteet. Valvontatoimenpiteet ovat niitä käytäntöjä ja toimenpiteitä, joilla varmistetaan se, että riskeihin vastaamisessa onnistutaan. Tieto ja viestintä -osa-alueessa tieto tunnistetaan ja viestitään siten, että henkilöstön on mahdollista suorittaa tehtävänsä. Toimintaa seurataan kokonaisuutena ja tarvittaessa tehdään muutoksia. (Riskikompassi 2019.)

Vuonna 2017 päivitettyssä viitekehyksessä kuutiomalli on korvattu dna-rakennetta muistuttavalla spiraalilla. Päivitettyssä versiossa korostetaan riskienhallinnan tärkeyttä niin strategiaprosessissa kuin suorituskyvyn tavoitteissakin. Päivitettyssä mallissa myös raportoinnin merkitystä korostetaan. Lisäksi huomioidaan muun muassa globalisaation aiheuttama tarve riskienhallinnan yhtenäiselle lähestymistavalle. (COSO ERM 2017.)



KUVIO 4. Päivitetty COSO-ERM -malli (COSO ERM 2017.)

Päivitettyssä mallissa on viisi osatekijää, jotka ovat hallinto ja kulttuuri, strategian ja tavoitteiden asettaminen, suorituskyky, arviointi ja tarkastus sekä informaatio, viestintä ja raportointi.

Jokainen osatekijä koostuu 20 periaatteesta, jotka on esitetty kuviossa 5.



KUVIO 5. Päivitetty COSO-ERM -malli, 20 periaatetta (COSO ERM 2017.)

Hallintoon ja kulttuuriin liittyen riskienhallintaa valvotaan, toimintarakenteita luodaan, toimintakulttuuri määritetään, ydinarvoihin sitoutuminen osoitetaan ja osaavia henkilöitä rekrytoidaan, kehitetään ja sitoutetaan. Toimintatavoitteiden ja riskinottohalukkuuden määrittäminen, toimintaympäristöanalyysi ja vaihtoehtoisten strategioiden arvioiminen ovat strategian ja tavoitteiden asettelun periaatteita. Suorituskykyyn liittyvät periaatteet ovat riskien tunnistaminen ja niiden arviointi, priorisointi, niihin vastaaminen ja riskiportfolion kehittäminen. Arvioinnin ja tarkastuksen periaatteita ovat merkittävien muutosten arviointi, riskien suorituskyvyn arviointi ja organisaation riskienhallinnan kehittäminen. Riskeistä viestiminen sekä riskien suorituskyvystä ja organisaatiokulttuurista raportointi ovat informaation, viestinnän ja raportoinnin periaatteita. (COSO ERM 2017.)

Näistä kahdesta versiosta tässä opinnäytetyössä sovelletaan aiempaa COSO ERM -viitekehystä (kuutiomallia), koska se on opinnäytetyön tekijälle tuttu ja mallia käytetään edelleen esimerkiksi riskienhallintaan liittyvissä koulutuksissa.

### 3.2.3 Riskienhallintastandardien vertailu

Sekä ISO 31000 että COSO ERM –standardit painottavat seuraavia asioita:

- Riskienhallinta kytketään organisaation tavoitteisiin.
- Tunnistetaan epävarmuudet, joilla voi olla vaikutusta tavoitteisiin, olivatpa ne negatiivisia tai positiivisia.
- Standardi räätälöidään organisaation näköiseksi, jolloin se saadaan tehokkaasti käytäntöön.
- Varmistetaan organisaation ylimmän johdon tuki, jotta riskienhallinta on tehokasta ja systemaattista.
- Huomioidaan se, että riskienhallintaprosessi ei ole staattinen, vaan se muuntuu ja sen tuleekin muuntua organisaation ja sen kulloistenkin painotusten mukaan.
- Riskienhallinta integroidaan liiketoiminnan prosesseihin ja strategiaprosessiin.
- Epävarmuuksia tarkastellaan laajasti – riskienhallinnan on katettava sekä ulkoiset että sisäiset epävarmuudet.
- Riskienhallintaan liittyvät vastuut kuvataan organisaation kaikilla tasoilla.
- Riskien tunnistamisessa tarvitaan useita tekniikoita, sekä kvantitatiivisia että kvalitatiivisia.
- Riskien keskinäiset kytkennät ja riippuvuudet pitää tunnistaa.

ISO 31000 ja COSO ERM –standardien välillä on myös eroja. Esimerkiksi riskin määritelmä on poikkeava. ISO 31000 määrittelee riskin epävarmuuden vaikutukseksi tavoitteisiin eli riski kattaa sekä negatiiviset että positiiviset toteutumisen vaikutukset. Sen sijaan COSO ERM määrittelee erikseen sanan riski, jolla toteutuessaan on aina negatiivinen vaikutus organisaation tavoitteisiin ja sanan liiketoimintamahdollisuus, jonka vaikutus on positiivinen. Määritelmien eroavuudella on suuri vaikutus siihen, miten näissä standardeissa tarkastellaan, käsitellään ja painotetaan eri asioita liittyen riskienhallintaan. COSO ERM painottaa enemmän negatiivista vaikutusta ja hallintatoimissa korostuu kontrolli, kun puolestaan ISO 31000 huomioi epävarmuuden hallinnan kokonaisuutena - erilaisia hallintatoimia on nimetty laajempi kirjo ja niissä korostuu tavoitteiden saavuttamisen mahdollistaminen. ISO 31000:ssa saadaan monipuolisempi kuva riskin luonteesta, sillä siinä analysoidaan erikseen kunkin riskitapahtumasta seuraavan vaikutuselementin todennäköisyyttä, kun puolestaan COSO ERM:ssä riskin todennäköisyyttä analysoidaan riskitapahtuman tasolla. (Ilmonen, ym. 2016, 33 - 34.)

Ilmosen, ym. (2016, 34 - 35) mukaan kumpikin standardi on käyttökelpoinen, kunhan muistaa, että tiettyä organisaatiokohtaista soveltamista ja räätälöintiä täytyy tehdä joka tapauksessa. Koska ISO 31000:ssa sana riski sisältää sekä negatiivisen että positiivisen ulottuvuuden, tekee se määritelmästä enemmän tulkintaa vaativan, joten COSO ERM on tässä suhteessa selkeämpi. Tarkasteltaessa standardien painotuksia muilta osin, on ISO 31000 monipuolisempi ja käytännönläheisempi kuin COSO ERM. Lisäksi se tukee paremmin organisaation halua kehittää käytännönläheistä ja toimivaa johtamiseen ja laatuun tähtäävää riskienhallintaa.

Tässä opinnäytetyössä sovelletaan COSO ERM -viitekehystä, koska se määrittelee organisaation riskienhallinnan koko organisaation tasolla eikä keskity ainoastaan yksittäisiin toimintoihin ja niihin liittyviin riskeihin. Lisäksi tämä viitekehys kuvaa selkeästi sellaiset käsitteet ja periaatteet, joita yrityksen johto voi käyttää kehittäessään yrityksen riskienhallintaa.

## 4 RISKIENHALLINTA KUNNASSA

Kuntalakiin on vuonna 2012 tehty merkittäviä muutoksia, jotka koskevat sisäistä valvontaa sekä riskienhallinnan järjestämistä, toteuttamista ja raportointia. Muutoksen mukaan hallintosäännössä tulee olla määräys sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta sekä talouden ja hallinnon tarkastuksesta. Uusi kuntalaki on tullut voimaan 2015.

Aiemmin kuntasektorilla riskeihin varautuminen on painottunut vakuutuspolitiikan, erityisesti vahinkovakuuttamisen, harjoittamiseen. Vahinkojen varalle voi kunnissa olla myös omia rahastoja. Toisin kuin yrityksissä, liikeriskien hallinta ei ole kuntien toiminnan ydinalueella. Sen sijaan kuntasektorin riskienhallintaan erityispiirteitä tuovat kuntien monitoimialaisuus, poliittishallinnollinen organisaatiomuoto ja tehtävien lakisääteisyys. Myös palvelujen ulkoistaminen sekä tilaaja-tuottajamallin yleistyminen ovat aiheuttaneet kunnille uusia, vaativia valvontatehtäviä. Esille ovat nousseet palvelujen ulkoistamiseen liittyvien riskien lisäksi esimerkiksi tietoturvallisuuteen ja sijoitustoimintaan liittyvät riskit. (Ala-aho ym. 2019, 154).

### 4.1 Kuntalaki

Kuntalain (2015) 4. luvussa säädetään kunnanvaltuuston asemasta ja tehtävistä. Lain 14.2 §:n kohdan 7 mukaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista päättää valtuusto. Järjestämisvastuu on kuitenkin 39 §:n mukaisesti kunnanhallituksella.

Riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, mutta se mainitaan laissa erikseen sen jatkuvasti kasvavan merkityksen vuoksi. Merkitys korostuu kunnan tehtävien organisointitapojen monipuolistuessa. Myös sopimushallinnan asianmukainen järjestäminen kuuluu riskienhallintaan. Kuntalain 90 §:n mukaan hallintosäännössä annetaan määräykset sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi tehtäviä ja toimivaltaa koskevia määräyksiä ja raportointimenettelyjä. Määräyksiin voi sisältyä esimerkiksi kunnanhallituksen velvollisuus tarkempien ohjeiden antamisesta koskien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisen toimeenpanoa. (Harjula ja Prättälä 2019, 231 - 232.)

Kuntalain (2015) mukaan riskienhallinnalla tavoitellaan kohtuullista varmuutta organisaation toiminnan jatkuvuudesta ja häiriöttömyydestä sekä tavoitteiden saavuttamisesta. Harjulan, ym. (2019, 341) mukaan riskienhallintaprosessiin kuuluu:

- toimintaympäristön analysointi
- riskien ja mahdollisuuksien kokonaisvaltainen tunnistaminen ja kuvaaminen
- riskien hallinta, mahdollisuuksien hyödyntäminen, menettelyiden määrittely ja toimeenpanon valvonta
- riskin ja mahdollisuuksien toteutumisen todennäköisyyden ja seurauksen analysointi
- huomattavien riskien sekä riskien hallinnan menettelyiden dokumentointi ja tuloksellisuuden raportointi niille toimielimille, jotka ovat tilivelvollisia
- riskienhallinnan järjestelmän ja prosessin toimivuuden seuranta ja arviointi sekä raportointi toimintakertomuksessa

Riskienhallinnassa on huomioitava kunnan toiminnan riskit kokonaisvaltaisesti. Toiminnallisella ja taloudellisella riskillä tarkoitetaan uhkaa siitä, etteivät valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteudu. Taloudellisia riskejä ovat muun muassa epävarmuustekijät kunnan tulojen ja menojen ennakoimisessa, muutokset korkotasossa sekä sijoitusten arvossa ja tuotossa. Sopimukset voivat pitää sisällään taloudellisia ja toiminnallisia riskejä. Näitten hallitseminen edellyttää kunnilta sopimusosaamista sopimuksen koko voimassaoloajan. Myös yhtiöittämiseen ja omistamiseen liittyvät riskejä, joita ovat esimerkiksi toimintaympäristön muutokset, joita voivat olla esimerkiksi väestön ikärakenteen muutokset, muuttoliike, kunnan toimintaan vaikuttavat talouden muutokset, elinkeinoelämän kehitys sekä valtion toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen. Esimerkiksi avainhenkilöriskit, kiinteistöihin liittyvät riskit sekä tietohallinnon ja tietojärjestelmien toimintaan liittyvät riskit ovat kunnan sisäisiä riskejä. Riskienhallinnan järjestämisen pohjana ovat riskien tunnistaminen ja kuvaaminen, riskien toteutumisen todennäköisyys ja mahdollisuus hallita niitä sekä riskien toteutumisen vaikutusarviointi eli riskien merkittävyys. Toimintakertomuksessa kunnanhallituksen tulee antaa tiedot koskien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistä ja tärkeimpiä johtopäätöksiä. (Harjula ym. 2019, 340 - 341.)

Ala-aho ym. (2019, 160) mukaan kuntien tulisi miettiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoituksenmukaista järjestämistä koko organisaatiossa. Riskienhallintaprosessi tulisi järjestää kokonaisvaltaisesti, ei sektorikohtaisesti, jolloin kokonaisnäkemys hämärtyy. Riskienhallinnan tulisi olla osa kunnan johtamisjärjestelmää, jotta se ei jää irralliseksi muusta toiminnasta.

Kunnan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestäminen valtuuston hyväksymien perusteiden mukaisesti on kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan tai pormestarin velvollisuus. Riskienhallinnalla varmistetaan kunnan palvelutuotannon jatkuvuus myös siinä tapauksessa, että jotkut riskit toteutuvat. (Harjula ym. 2019, 342.)

#### 4.2 Kunnan valvontajärjestelmä, riskien hallintaa koskevat säädökset ja muu ohjeistus

Puhuttaessa riskienhallinnasta tulee huomioida myös sisäinen valvonta, sillä riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa. Vastuu valvonnan järjestämisestä on kunnalla, käytännössä kunnanhallituksella. Kunnan toiminnan ja talouden valvontajärjestelmän muodostavat ulkoinen ja sisäinen valvonta. Ulkoiseksi valvonnaksi kutsutaan valvontaa, joka on riippumatonta kunnan toimivasta johdosta. Ulkoinen valvonta jakaantuu lakisääteiseen tilintarkastukseen ja tarkastuslautakunnan arviointiin. Sisäinen valvonta on puolestaan jatkuvaa talouden ja toiminnan ohjausta sekä seurantaa. (Kuntaliitto 2019, 11.)

Sisäisen valvonnan päätavoitteena on hallita riskejä, jotka uhkaavat toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Vaikka sisäinen valvonta kuuluu päivittäiseen johtamiseen, voi johto käyttää valvonnan apuna sisäistä tarkastusta. Sisäinen tarkastus tukee johtamis- ja hallintojärjestelmän kehittämistä sekä toiminnan tuloksellisuutta ja taloudellisuutta. Sen tehtävänä on tiedottaa johtoa siitä, että



organisaation toiminta on määräysten ja säädösten sekä tavoitteiden, päämäärien ja toimintaperiaatteiden mukaista. Lisäksi sisäisellä tarkastuksella on merkittävä rooli arvioitaessa kunnan eettisyyttä. (Kuntaliitto 2019, 11.)

Kuntien riskienhallintaan liittyviä säädöksiä, joissa on tarkemmin määritelty, mitä riskien hallinta kullakin osa-alueella on, ovat esimerkiksi EU:n yleinen tietosuojasetus sekä tietosuojalaki, jolla täsmennetään EU:n tietosuojasetusta Suomessa, julkisuuslaki ja laki yksityisyyden suojasta työelämässä. Yksi riskienhallintaan liittyvistä säädöksistä on Työturvallisuuslaki (2002). Sen tarkoituksena on turvata työntekijöiden työolosuhteet parantamalla työympäristöä ja työolosuhteita ja ennalta ehkäistä sekä torjua työntekijöiden fyysisen ja henkisen terveyden haittoja.

Kuntalain ja sen määräämän hallintosäännön sekä muiden riskienhallintaa koskevien säädösten lisäksi myös Kuntaliitto voi antaa suosituksia riskienhallinnan järjestämisestä. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta annetussa yleisohjeessa (Kila 2019) määrätään Kuntalakiä tarkemmin, mitä tietoja toimintakertomuksessa on annettava liittyen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen. Ohjeen mukaan selonteossa on kuvattava olennaisilta osin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämistapa sekä osa-alueet, joita ovat hallinto- ja johtamistapa, riskienhallinta, valvontatoimenpiteet, tieto ja tiedonvälitys sekä seuranta. Lisäksi selontekoa koskevassa osuudessa ohjeistetaan arvioimaan riskienhallinnan järjestämistä esimerkiksi asettamalla seuraavat kysymykset:

- Onko Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteet -asiakirja tehty ja onko se kunnanvaltuuston hyväksymä?
- Onko kunnanhallitus antanut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteiden soveltamiseksi tarkemmat ohjeet ja noudatetaanko niitä?
- Onko riskienhallinta ja sen seuranta vastuutettu selkeästi ja varmistettu riittävä asiantuntemus?
- Onko kunnan riskienkartoitus ajantasaista ja kattavaa?
- Onko huomattavimmat riskien ja niiden hallitsemiseen tarvittavat toimenpiteet dokumentoitu?
- Onko seuranta- ja raportointikäytännöt tehty ja onko arvioitu esimerkiksi sitä, onko toteutuneiden riskien ajallinen ja rahamääräinen ennakointi onnistunut?

Kunnilla on usein myös omia, kuntakohtaisia ohjeita, esimerkiksi periaatteet sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle. Lisäksi kunnat voivat antaa ohjeita toimialoittain, esimerkiksi tietoturvaan liittyen.

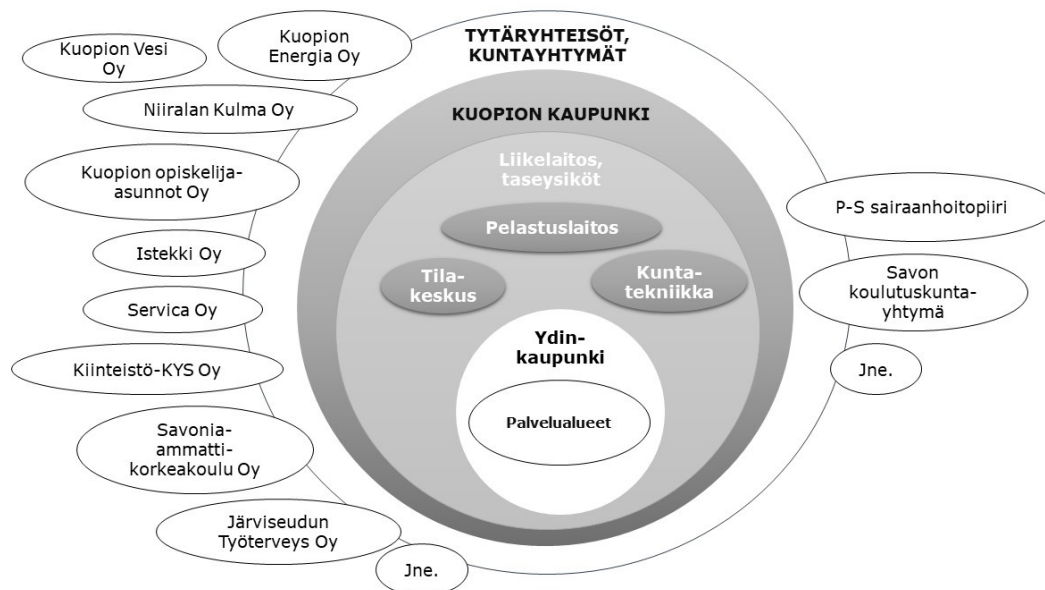
## 5 RISKIENHALLINTA KUOPION KAUPUNGISSA

Opinnäytetyö käsittelee Kuopion kaupungin riskienhallinnan nykytilaa. Opinnäytetyössä halutaan nykytilan selvittämisen avulla saada tietoa siitä, miten riskienhallintaprosessi on järjestetty ja miten sitä voisi kehittää.

### 5.1 Kuopion kaupunki

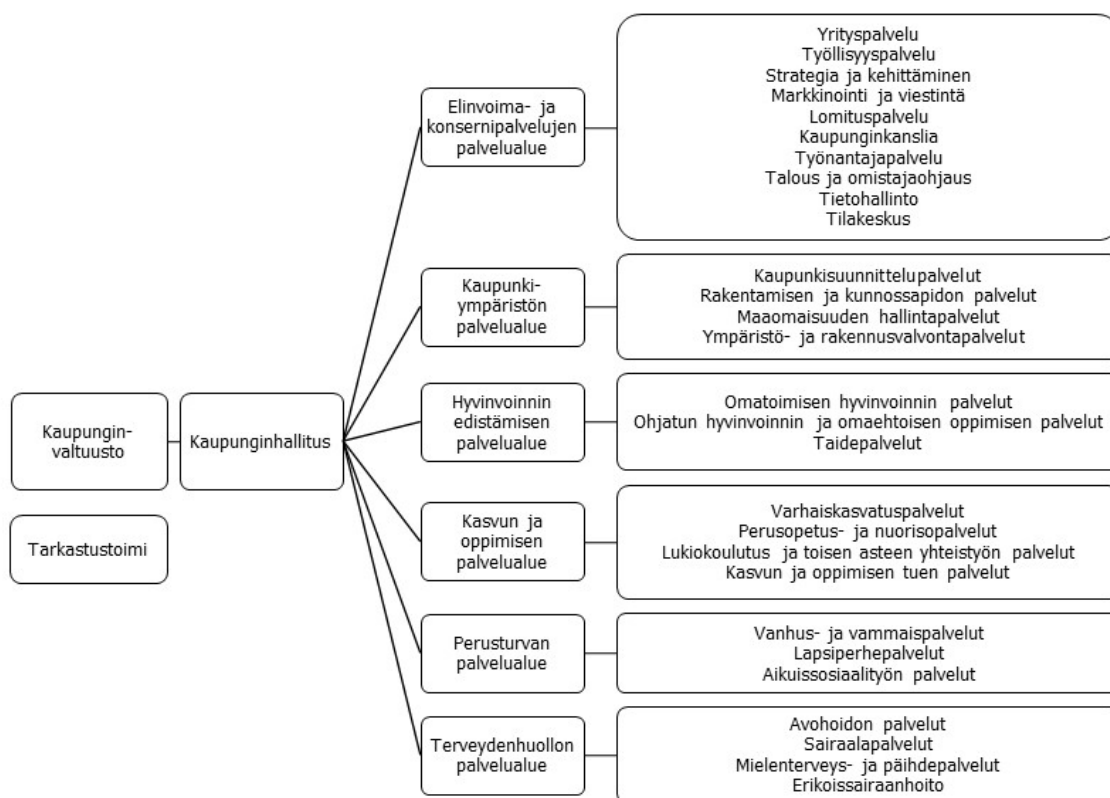
Vuonna 1775 perustettu Pohjois-Savossa sijaitseva Kuopio on Suomen yhdeksänneksi suurin kaupunki. Kaupungin väkiluku on kasvanut 2010-luvulla vahvan väestönkasvun ja kuntaliitosten vuoksi ja asukasmäärä vuoden 2018 lopulla oli noin 118 700 asukasta. Työpaikkoja on 51 833. Eniten työpaikkoja on terveys- ja sosiaalipalveluissa, kaupan alalla sekä koulutuksessa. Suurimpia työnantajia ovat Kuopion kaupungin lisäksi Kuopion yliopistollinen sairaala sekä Itä-Suomen yliopisto. (Kuopion kaupunki 2020.)

Kuopion kaupunki on konserni, jossa osa palvelujen tuottamisesta on siirretty tytär- ja osakkuusyhtiöihin sekä liikelaitokseen. Yhtiöiden kautta pyritään muun muassa parantamaan palvelutuotannon tehokkuutta sekä työn tuottavuutta. Kaupunkikonsernissa omistamista ohjataan omistajapolitiikan kautta.



KUVIO 6. Kuopio-konserni 2020 (mukaillen Kuopion kaupunki 2020.)

Kuopion kaupunki –organisaatio on linjaorganisaatio, joka on jaettu kuuteen palvelualueeseen, jotka ovat elinvoima- ja konsernipalvelujen-, kaupunkiympäristön-, hyvinvoinnin edistämisen-, kasvun ja oppimisen, perusturvan- ja terveydenhuollon palvelualueet. Palvelualueella tarkoitetaan hallinnollista kokonaisuutta, joka tuottaa itse tai järjestää palvelut kunnan jäsenille tai muille palveluiden käyttäjille. Organisaation monialaisuudesta johtuen myös asiantuntijuuksia on useita, kullakin palvelualueella oman substanssiosaamisensa mukaisesti. Organisaation rakenne on kuvattu kuviossa 7.



KUVIO 7. Ydinkaupungin organisaatiokaavio

## 5.2 Riskienhallinnan tavoite

Vuoden 2012 alussa voimaan tullut, kaupunginhallituksen (19.12.2011 § 525) hyväksymä Sisäisen valvonnan yleisohje (Kuopion kaupunki Kuha, 2012) koskee kaikkia kaupungin toimielimiä ja niiden lisäksi ylintä johtoa ja muita esimiesasemassa olevia sekä laajasti ajatellen koko henkilöstöä. Yleisohjeen tarkoituksena on varmistaa, että Kuopion kaupungin toiminnassa noudatetaan yhteisesti sovittuja ja hyväksytyjä toimintatapoja ja ohjeita. Sen mukaan kokonaisvaltainen riskienhallinta on osa sisäistä valvontaa, jolla pyritään varmistamaan asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Riskienhallinta liitetään organisaation strategisiin, taloudellisiin ja toiminnallisiin tavoitteisiin ja sen avulla organisaation toimintaan mahdollisesti vaikuttavat tapahtumat tunnistetaan ja tapahtumiin liittyvät riskit pyritään saamaan tasolle, jonka organisaatio voi hyväksyä. Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus siitä, että organisaation operatiiviset ja strategiset tavoitteet saavutetaan, raportointi on luotettavaa ja lakeja ja ohjeita on noudatettu. Lisäksi tulee pitää huolta siitä, että päätöksenteko, toiminnan suunnittelu ja johtaminen perustuvat oikeaan ja riittävään tietoon. Riskienhallinnalla varmistetaan toiminnan keskeytyksetön ja häiriötön jatkuminen laadukkaasti ja kustannustehokkaasti.

Kunnan tasolla esiin tulevat riskit kytkeytyvät usein laillisuuden, hyvän hallinnon ja tuloksellisuuden puutteisiin sekä omaisuuden ja varojen tehottomaan käyttöön tai hukkaamiseen. Henkilöstöön ja

osaamiseen sekä tietoturvallisuuteen ja tiedon laatuun liittyvä riskienhallinta on viime aikoina korostunut aiempaa enemmän. Riittävänä päämääränä voidaan pitää kohtuullisen varmuuden ja olennaisimpien asioiden varmistamista, sillä ehdoton varmuus edellyttää usein liiallisia kustannuksia saavutettavaan hyötyyn verrattuna. (Kuopion kaupunki Kuha, 2012.)

### 5.3 Riskienhallinnan organisointi

Kuntalain 123 §:ssä säädetään tilintarkastajan tehtävistä, joista yksi on tarkastaa, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta järjestetty asianmukaisesti. Toimivuutta tarkastetaan muun muassa varmistamalla, että kunnan riskienhallintajärjestelmä on toimiva. Tarkastuksen kohteina voivat olla suunnittelu-, seuranta- ja johtamisjärjestelmien toimivuus, riskien hallinta, jolloin tarkastetaan riskien kartoitukset ja niiden käsittely. Myös erilaiset kontrollijärjestelmät voivat olla tarkastuksen kohteena. Esimerkiksi puutteet riskienhallinnan tai sisäisen tarkastuksen järjestämisessä voivat olla tarkastuksen pohjalta raportoitavia huomioita. (Ala-aho ym. 2019, 104 - 112.)

1.6.2017 voimaan tulleen Kuopion kaupungin hallintosäännön (Kuopion kaupunki Kuha, 2017) 90 §:n mukaan "kaupunginvaltuusto päättää sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista hyväksyessään riskienhallintapolitiikka-asiakirjan." Hallintosäännön 10. luvussa määritellään myös sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan vastuut ja tehtävät. Sisäisen valvonnan ja kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä vastaa kaupunginhallitus. Kaupunginhallitus muun muassa:

- hyväksyy sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat menettelytavat ja ohjeet
- valvoo sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan ohjeistuksen mukaista toteuttamista
- antaa tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja tärkeimmistä johtopäätöksistä toimintakertomuksessa
- vastaa siitä, että kaupungin toiminnan olennaisimmat riskit tunnistetaan ja kuvataan sekä riskin toteutumisen vaikutukset ja toteutumisen todennäköisyys sekä mahdollisuudet hallita riskiä arvioidaan

Hallintosäännön 92 §:n (Kuopion kaupunki Kuha, 2017) mukaan toimialansa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä, tuloksellisuudesta ja toimeenpanon valvonnasta vastaavat lautakunnat. Lisäksi lautakuntien tehtävänä on raportoida kaupunginhallitukselle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Viranhaltijoiden ja esimiesten riskienhallintaan liittyvinä tehtävinä ovat muun muassa oman toimialan ja tulosalueen riskienhallinnan toimeenpanosta ja tuloksellisuudesta vastaaminen sekä alaistensa toimintayksiköitten ohjeistaminen. Toimintayksiköitten esimiehet puolestaan vastaavat yksikön riskien tunnistamisesta, riskienhallinnan toimenpiteiden toteutuksesta ja toimivuudesta, arvioinnista sekä raportoisesta kaupunginhallituksen antamien ohjeiden mukaisesti.

Kuopiossa toimii riskienhallintatyöryhmä. Vuonna 2011 ryhmään nimettiin (kaupunginjohtajan viranhaltijapäätös 14.6.2011) kaupunginlakimies (puheenjohtaja), sisäinen tarkastaja (sihteeri), palvelualueiden talouspäälliköt, kansliasihteeri, talousarviopäällikkö, tilahallinnon edustaja, pelastuslaitoksen

edustaja ja tietohallinnon edustaja. Riskienhallintatyöryhmän tehtävänä oli avustaa riskienhallintatyön koordinoinnissa ja ohjaamisessa. Vuonna 2016 riskienhallintatyöryhmän kokoonpano uudistettiin (kaupunginjohtajan viranhaltijapäätös 17.6.2016 § 8) ja jäseniksi nimettiin kaupunginsihteeri (puheenjohtaja), talous- ja rahoitusjohtaja, henkilöstöjohtaja, tietoturva-asiantuntija, kiinteistötekniikan asiantuntija, riskienhallintapäällikkö pelastustoimesta, turvallisuuspäällikkö, kaupunginlakimies sekä sisäinen tarkastaja (sihteeri). Päätöksen mukaan uudelleen nimetty riskienhallintaryhmä laatii riskienhallinnan soveltamisohjeistuksen, valmistelee konsernitason riskienhallintasuunnitelman sekä koordinoi ja tukee riskianalysien teossa. Lisäksi ryhmä raportoi kaupunginjohdolle merkittäviä uusia uhkia, toteutuneita riskejä ja tehtyjä riskienhallintatoimenpiteitä. Ryhmä kokoontuu keskimäärin 2 - 3 kertaa vuodessa. Työryhmään nimetyt henkilöt seuraavat ja tarvittaessa raportoivat osaluokkien riskien toteutumisesta ja kehittymisestä yli palvelualue- ja liikelaitosrajojen.

#### 5.4 Riskienhallinnan toimintatavat ja menetelmät

Sisäisen valvonnan yleisohjeen (Kuopion kaupunki Kuha, 2012) mukaan toimintakertomuksessa arvioidaan kunnan ja kuntakonsernin toiminnan rakenteeseen ja laajuuteen nähden kattavasti ja tasapuolisesti keskeisimpiä epävarmuustekijöitä ja riskejä sekä muita sellaisia asioita, jotka voivat vaikuttaa toiminnan kehittymiseen. Lisäksi toimintakertomuksessa arvioidaan kunnan riskienhallinnan tasoa ja riittävyyttä sekä varsinaiseen toimintaan, kuten esimerkiksi investointeihin, rahoitukseen ja vahinkoihin liittyviä riskejä. Kaupunginhallitus päättää, mikä kaupungin omaisuus ja mitkä toiminnot vakuutetaan. Myös vastavakuuksien, takausvastuiden ja muiden vastuiden valvonta kuuluvat riskienhallintaan. Kutakin vastuuta valvoo se yksikkö, jonka tekemiin sopimuksiin vastuut liittyvät.

Riskienhallinnan päämääränä on kaupungin strategiaan pohjautuen varmistaa palvelujen häiriötön tuottaminen ja toimintojen jatkuvuus. Riskienhallintaa toteutetaan riskien arvioinneilla. Lähtökohtana on arvioida keskeisimmät riskikohteet ja varautua niihin ennalta ehkäisevin toimenpitein joko poistamalla tai minimoimalla niiden mahdolliset seuraamukset. Siitä, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja kuinka suuria menetyksiä ollaan valmiita kestämään, päättää organisaation johto. Riskien arviointi vaatii sitä, että organisaation riskirajat, riskinottohalukkuus ja riskinkantokyky arvioidaan ja määritellään. Tehdyt valinnat määrittelevät sen, mitkä riskienhallintatoimenpiteet otetaan käyttöön. Valtaosa riskienhallinnasta tapahtuu toimintaprosesseihin sisältyvinä varmistuksina ja valvontatoimenpiteinä. Keskeisistä prosesseista tulee laatia päivitettävät kuvaukset. Toimiva riskienhallinta on osa hyvää toiminnan ohjausta, johtamista sekä palveluiden laadun varmistamista. Se kuuluu osana toiminnan suunnitteluun ja strategia- ja talousarvioprosessiin. Riskienhallinnan tukena ovat myös sertifioidut laatu järjestelmät. (Kuopion kaupunki Kuha, 2012.)

#### 5.5 Riskienhallinnan linjaukset ja periaatteet

Kuopion kaupungin 1.6.2017 voimaan tulleen hallintosäännön ja vuoden 2012 alussa voimaan tulleen Sisäisen valvonnan yleisohjeen lisäksi Kuopion kaupunginvaltuusto on hyväksynyt (10.3.2014 § 22) kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet sekä riskienhallintapolitiikka-asiakirjan, jossa on määritelty kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tavoitteet, käsitteet, tehtävät ja

vastuut sekä raportointi- ja arviointimenettelyt. Riskienhallintapolitiikka-asiakirja on tullut voimaan 1.4.2014. Riskienhallintatoiminnalle annetut päämäärät, tavoitteet ja toteuttamistavat ilmaistaan riskienhallintapolitiikassa, jossa määritellään riskienhallinnan toteuttamisen organisointi, vastuut, seuranta ja tiedottamisen periaatteet. (Kuopion kaupunki Kuha, 2014.)

## 6 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

### 6.1 Tutkimuksen tavoitteet ja rajaukset

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää riskienhallinnan järjestämisen tilaa Kuopion kaupungissa ja arvioida sitä suhteessa teorioihin. Toisena tavoitteena on tehdä ehdotuksia siitä, miten riskienhallintaa voisi kehittää tai parantaa sekä arvioida, miten Kuopion kaupunki hyötyisi kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta.

Tutkimus kohdistuu kuviossa 7 esitettyyn ydinkaupungin organisaatioon. Kaupungin konserniyhteisöt rajataan pois tutkimuksesta, sillä niiden riskienhallinnasta vastaa omistajaohjausjaosto yhteistyössä tytäryhteisöjen kanssa. Yksittäisiin riskeihin tai riskitapahtumiin ei tässä opinnäytetyöraportissa porauduta, vaan Kuopion kaupungin riskienhallintaa käsitellään yleisellä tasolla.

Opinnäytetyön keskeinen teoriaosuus muodostuu kokonaisvaltaisesta riskienhallinnasta, sen roolista ja merkityksestä sekä riskienhallintaa kunnissa ohjaavista laeista ja säädöksistä.

### 6.2 Tutkimuskysymykset

Tässä hallinnon alaan liittyvässä ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyössä selvitetään,

- 1) millainen riskienhallinnan nykytila on Kuopion kaupungissa ja
- 2) miten käytänteitä voisi edelleen kehittää.

Tutkimuksessa syntyvän tiedon perusteella voidaan edistää riskienhallinnan tilanteen parantamista.

### 6.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelmät koostuvat niistä menetelmistä ja menettelytavoista, joilla tutkimusaineisto kerätään (Kananen 2017, 16). Määrällinen eli kvantitatiivinen tutkimus on saanut alkunsa luonnontieteistä. Sen avulla pyritään keräämään objektiivista tietoa, joka on peräisin havaintoihin perustuvasta loogisesta päättelystä ja suorista aistihavainnoista. Määrällisen tutkimuksen tavoitteena on selvittää, ilmiöiden tai asioiden säännön mukaisia yhteyksiä. Määrällisten tutkimusten tavoitteena usein onkin testata, jokin tietty olettaus tai väite tai tutkia asioiden välisiä yhteyksiä sekä laatia ennusteita. Kvantitatiivinen tutkimus vastaa kysymyksiin mikä, missä, paljonko ja kuinka usein. (Heikkilä 2014, 16.)

Laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimusote vastaa kysymyksiin miksi, miten, millainen. Se auttaa ymmärtämään tutkimuskohdetta (esim. yritys tai asiakas) ja sen käyttäytymisen ja päätösten syitä. Kvalitatiivinen tutkimus rajoittuu yleensä pieneen tutkittavien määrään. Tavoitteena on siis ymmärtäminen, ei määrien selvittäminen. Kvalitatiivinen tutkimus sopii hyvin esimerkiksi toiminnan kehittä-

miseen ja vaihtoehtojen etsimiseen. (Heikkilä 2014, 15 – 16.) Myös Kanasen (2017, 35) mukaan laadullisen tutkimuksen tavoitteena on tutkittavan kohteen kuvaaminen, ymmärtäminen ja tulkitseminen.

Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2009, 65) sanovat, että tutkimuksen menetelmät valitaan tutkimusongelman täsmentämisen jälkeen. Näin on tehty myös tässä opinnäytetyössä, jossa tutkimus toteutetaan laadullisena tapaustutkimuksena.

Ojasalon, Moilasan ja Ritalahden (2015, 36) mukaan kehittämisen tavoitteeseen on olemassa neljä lähestymistapaa: tapaustutkimus, toimintatutkimus, konstruktiiivinen tutkimus ja innovaatioiden tuottaminen. Näiden lisäksi keskeisiä kehittämistyössä tarvittavia näkökulmia ovat ennakointi ja verkostotutkimus, vaikka ne eivät ole varsinaisia lähestymistapoja. Kehittämistehtävä määrittää sen, mikä lähestymistavoista sopii kulloiseenkin kehittämistyöhön parhaiten.

Toimintatutkimus on osallistavaa tutkimusta, jolla pyritään ratkaisemaan käytännön ongelmia ja saamaan aikaan muutosta, joten se sopii hyvin kehittämistyön lähestymistavaksi. Tavoitteena on ratkaista organisaatiossa ilmenevä käytännön ongelma ja luoda uutta tietoa ja ymmärrystä ilmiöstä. Toimintatutkimus on ongelmakeskeistä ja vahvasti käytäntöön suuntautuvaa. Siinä ollaan kiinnostuneita siitä, miten asioiden pitäisi olla eikä vain siitä, miten ne ovat. Tavoitteena on nykyisen tilanteen muuttaminen. Kehittämiskohteena voivat olla yhteisön toimintatavat tai itse toimintatilanne. (Ojasalo ym. 2015, s. 58.) Kanasen (2008, 83) mukaan toimintatutkimus on prosessi, jossa asetetaan muutokselle tavoitteet, joita tutkitaan, testataan ja lopuksi arvioidaan. Sen jälkeen palataan alkuun ja aloitetaan uusi kehittämiskierros. Tällainen sykliisyys lisää ja syventää tietoa ja ymmärrystä. Toimintatutkimuksessa tutkija osallistuu tutkittavan kohteen toimintaan. Tutkija ikään kuin puuttuu kehittämiskohteen toimintaan, jolloin avainasemassa on vuorovaikutus. Tarkoituksena on saada henkilöstö sitoutumaan pysyvään muutokseen.

Konstruktiiivinen tutkimus on suunniteltua ja käsitteellistä mallintamista sekä mallien toteutusta ja testaamista. Lähestymistavassa painotetaan tutkimuksen hyödyntäjien ja toteuttajien välistä vuorovaikutusta ja kommunikaatiota. Konstruktiiivisessa tutkimuksessa tavoitteena on saada käytännön ongelmaan ratkaisu, joka on teoreettisesti perusteltu. Olennaista on käytännön ongelman ja sen ratkaisun yhdistäminen teoreettiseen malliin. Lisäksi ratkaisun toimivuutta tulee aina arvioida. Konstruktiiivinen tutkimus soveltuu käytettäväksi silloin, kun pyritään luomaan konkreettinen tuotos, kuten esimerkiksi uusi tuote, järjestelmä, malli, mittari tai suunnitelma. Tutkijan rooli on olla muutoksen tuoja, jolla on vahva vaikutus kohdeympäristössä. Hän voi olla myös tukihenkilö oppimisprosessissa tai oppimisen edistäjä. (Ojasalo ym. 2015, 65 - 68.)

Tässä opinnäytetyössä on tarkoituksena kartoittaa Kuopion kaupungin riskienhallinnan nykytilaa ja tehdä ehdotuksia käytänteiden kehittämiseksi. Tarkoituksena ei ole kehittää varsinaista toimintaa, eikä myöskään aikaansaada konkreettista tuotosta. Tutkija ei osallistu kehittämiskohteen toimintaan eikä pyri vaikuttamaan kohdeympäristöön. Näin ollen sen enempiä toimintatutkimus kuin konstruktiiivinenkaan lähestymistapa eivät sovellu käytettäväksi tässä opinnäytetyössä.



Kun tehtävänä on tuottaa kehittämisehdotuksia ja –ideoita, on tapaustutkimus tyypillinen tutkimusstrategia. Tapaustutkimus tuottaa tietoa nykyajassa tapahtuvasta ilmiöstä sen todellisessa tilanteessa ja toimintaympäristössä. Tutkimuksen kohde eli tapaus voi olla esimerkiksi yritys tai sen osa, palvelu tai prosessi. Tapaustutkimus soveltuu hyvin kehittämistyön lähestymistavaksi, kun halutaan ymmärtää kehittämisen kohdetta ja tuottaa uusia kehittämisehdotuksia. Tapaustutkimuksella saadaan syvälinen, monipuolinen ja kokonaisvaltainen kuva tapauksesta. (Ojasalo ym. 2015, s. 52.)

Tapaustutkimuksen kohteita on vähän, usein vain yksi. Tutkittava tapaus voi olla esimerkiksi yksilö, ihmisryhmä, organisaatio tai prosessi. Tapaustutkimus liitetään usein laadulliseen tutkimukseen ja menetelmiin, mutta siinä on mahdollista hyödyntää myös määrällisiä menetelmiä kuten esimerkiksi kyselyjä. Yleensä aineistot kerätään luonnollisissa tilanteissa kuten havainnoimalla tilanteita tai analysoimalla kirjallisia aineistoja. Tiedonkeruumenetelmänä käytetään erilaisia haastatteluja (teema-haastattelu, avoin haastattelu, ryhmähaastattelu). (Ojasalo ym. 2015, 53 - 55.)

Tämä tutkimus on piirteiltään laadullinen tapaustutkimus, jossa tutkitaan rajattua kokonaisuutta. Tutkimuskohteena on Kuopion kaupungin riskienhallinnan menettelytavat (case). Koska tutkimusaihe on hallinnollinen prosessi, on hyvä käyttää laadullista tutkimusmenetelmää, joka mahdollistaa tutkimusongelmien syvällisen ja vuorovaikutteisen käsittelyn, pohdinnan ja tulkinat.

#### 6.4 Tutkimusaineisto ja sen analysointi

Laadullisessa tutkimuksessa tutkimuskohdetta ei tunneta, eikä siitä ole ymmärrystä, joten tutkimusprosessin vaiheita ei voida etukäteen määrittellä. Tutkimuksessa ei myöskään voida etukäteen määrittellä, kuinka paljon ja mitä tietoa tai aineistoa kerätään. Aineistoa kerätään niin paljon, että tutkimusongelma ratkeaa ja tutkija ymmärtää ilmiön. (Kananen 2017, 88.)

Kanasen (2017, 67) mukaan tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset ratkaistaan tiedolla eli kerätyllä aineistolla. Kun aineisto on kerätty, etsitään ratkaisu tutkimusongelmaan. Se miten aineistoa kerätään, riippuu tutkimusotteesta eli lähestymistavasta. Laadullisessa tutkimuksessa käytettäviä aineistoja ovat dokumentit, haastattelut ja havainnoinnit.

Erilaiset dokumentit toimivat laadullisen aineiston sekundaarisina tietolähteinä. Dokumentteja ei tuoteta tutkimusta varten, vaan ne ovat jo valmiina olemassa. Dokumentteja voivat olla esimerkiksi vuosikertomukset, muistiot, elämäkerrat, päiväkirjat ja organisaatiokuvaukset. Dokumentit voivat avartaa tutkijan näkemystä ilmiön kehityksestä sekä auttaa ymmärtämään suurempia asiayhteyksiä. Toisaalta dokumenttien käyttöön liittyy myös ongelmia, kuten kuinka objektiivisia dokumentit ovat. Tutkijan kannattaakin pohtia luotettavuutta arvioidessaan sitä, kuka on dokumentin kirjoittaja, miksi teksti on tuotettu ja kenelle se on tarkoitettu. (Kananen 2017, 120 - 121.)

Tässä opinnäytetyössä käytetyt dokumentit ovat: Hallintosääntö, joka on päivitetty 24.1.2020 (Kuopion kaupunki Kuha, 2017), Sisäisen valvonnan yleisohje (Kuopion kaupunki Kuha, 2012), 1.4.2014 voimaan tullut Riskienhallintapolitiikka (Kuopion kaupunki Kuha, 2014), Talousarvio 2018 (Kuopion

kaupunki 2018b), Osavuosisikatsaus tammi-elokuu 2018 (Kuopion kaupunki 2018c) ja Tilinpäätös 2018 (Kuopion kaupunki 2018d).

Primääriaineistolla tarkoitetaan aineiston keräämistä kyseistä tutkimusongelmaa varten. Aineisto voidaan kerätä havainnoimalla tai haastatteluilla ja kyselyillä. (Kananen 2017, 83.) Laadullisessa tutkimuksessa haastattelut ovat käytetyin menetelmä. Haastattelun etuna pidetään sitä, että aineiston keruuta voidaan säädellä joustavasti tilanteen edellyttämällä tavalla ja vastaajia myötäillen. Lisäksi vastaajiksi suunnitellut henkilöt saadaan yleensä mukaan tutkimukseen ja heidät voi tavoittaa myöhemminkin, jos vaikkapa aineistoa pitää täydentää. Menetelmänä haastattelun ongelma on se, että se on aikaa vievä menetelmä. Lisäksi haastattelumenetelmään sisältyy useita virhelähteitä. Haastateltava voi kokea haastattelun esimerkiksi pelottavaksi tilanteeksi. Luotettavuutta voi heikentää myös se, että haastattelussa annetaan sosiaalisesti suotavia vastauksia. (Hirsjärvi ym. 2009, 205 – 206.)

Myös Ojasalo, ym. (2015, 106) pitävät haastattelua yhtenä käytetyimmistä tiedonkeruumenetelmistä niin tutkimus- kuin kehittämistyössäkin. Heidän mukaansa haastattelujen suosio perustuu siihen, että muita menetelmiä ei tunneta kovin hyvin. Haastattelut antavat nopeasti syvällistäkin tietoa kehittämisen kohteesta. Haastattelu on hyvä aineistonkeruumenetelmä, kun halutaan, että yksilö voi vapaasti tuoda esille itseään koskevia asioita. Lisäksi haastattelulla on mahdollista saada kerätyksi uusia näkökulmia avaavaa aineistoa vähän tutkitusta kehittämiskohteesta. Haastattelu ei yleensä yksin riitä tutkimusmenetelmäksi, vaan se kannattaa yhdistää muihin tutkimusta tukeviin menetelmiin, kuten tämän opinnäytetyön tutkimuksessa on tehty.

Sekä Kananen (2017, 88) että Ojasalon ym. (2015, 110) mukaan haastattelut voidaan luokitella osallistujamäärän mukaan yksilö- tai ryhmähaastatteluiksi. Haastattelut voivat olla laajuudeltaan ja haastateltavien lukumäärältä erilaisia, aina syvähaastattelun alle viiden hengen näytteestä strukturoidun haastattelun usean tuhansien otosten välillä. Tällä on merkitystä kerätyn aineiston käsittelyyn.

Haastattelumenetelmiä on erilaisia (Ojasalo ym. 2015, 106 - 108). Jos haastattelu valitaan aineistonkeruumenetelmäksi, pitää pohtia sitä, millaista tietoa kehittämistyön tueksi tarvitaan. Haastattelumenetelmän valinnassa on merkitystä kysymysten strukturointiasteella eli sillä, kuinka kiinteästi haastattelija muotoilee kysymykset etukäteen ja kuinka paljon haastattelija joustaa itse haastattelutilanteessa. Kysymystyyppin mukaan haastattelut voidaan jaotella lomakehaastatteluksi, teemahaastatteluksi ja syvä- eli avoimeksi haastatteluksi. (Kananen 2017, 88, Ojasalo ym. 2015, 106 - 108). Lomake- eli strukturoitu haastattelu toteutetaan lomaketta apuna käyttäen. Tällöin kysymysten ja väitteiden muoto ja esittämisjärjestys on täysin määrätty. Teemahaastattelu on välimuoto lomake- ja avoimesta haastattelusta. Teemahaastattelussa yleistä on se, että haastattelun aihepiirit eli teema-alueet ovat tiedossa, mutta kysymyksillä ei ole tarkkaa muotoa tai järjestystä. (Hirsjärvi ym. 2009, 208.) Syvä- eli avoin haastattelu muistuttaa kaikista haastattelun muodoista eniten keskustelua. Avoimessa haastattelussa ei ole kiinteää runkoa, vaan haastattelija käyttää avoimia kysymyksiä ja selvittelee haastateltavan käsityksiä sitä mukaa, kun ne tulevat esille keskustelun kuluessa. Haastat-

telun sisältö liittyy tutkimuksen tarkoitukseen ja ongelmanasetteluun tai tutkimustehtävään. Haastattelumenetelmässä korostuu tutkittavan ilmiön mahdollisimman perusteellinen avaaminen, jolloin haastateltavia voi olla vain muutama ja heitä voidaan haastatella useaan kertaan. (Hirsjärvi ym. 2009, 209; Tuomi ja Sarajärvi 2018, 88 - 89.)

Tuomi ja Sarajärvi (2018, 89 -90) pitävät teema- ja avoimen haastattelun peruserona sitä, että teemahaastattelussa haastateltavien oletetaan ymmärtävän käytetyt termit esitetyllä tavalla ja pystyvän jakamaan ne samalla tavalla kuin tutkija. Sen sijaan avoimessa haastattelussa haastateltavien annetaan kertoa aiheesta oman ymmärryksensä mukaisesti. Lomakehaastattelua voidaan käyttää silloin, kun halutaan kerätä tietoa samoilla kysymyksillä suurelta joukolta. Menetelmä sopii käytettäväksi myös silloin, kun haastattelua käytetään täydentämään aiemmin tehtyä laadullista aineistonkeruuta.

Tämän opinnäytetyön aineistonkeruumenetelmäksi valittiin teemahaastattelu. Sen avulla pyrittiin saamaan tarpeellista ja alkuperäistä tavoitetta laajempaa tietoa, joka selventäisi ja syventäisi aihealuetta.

Kanasen (2017, 128) mukaan laadullisessa tutkimuksessa on erityistä huomiota kiinnitettävä tutkittavien valintaan. Tutkittavaksi valittujen henkilöiden tulisi tietää tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman paljon. Tähän tutkimukseen haastateltavat valittiin huolellisesti. Koska haastatteluilla haluttiin selvittää, miten riskienhallinta on järjestetty Kuopion kaupungissa, haastateltavien joukko rajattiin keskeisiin riskienhallintatyöryhmän jäseniin. Riskienhallintatyöryhmän jäsenten vastuut limittyvät, joten kaikkien jäsenten haastattelemisen ei katsottu olevan välttämätöntä. Kokonaiskuvan saamiseksi ja tutkimuksen kannalta olennaisten johtopäätöksiä tekemiseksi haastateltiin kuitenkin yli puolet ryhmän kokoonpanosta. Haastateltaviksi valittiin hallintojohtaja, joka toimii riskienhallintatyöryhmän puheenjohtajana ja omistaa riskienhallintaprosessin. Lisäksi haastatteluun valikoituivat kaupungin sisäinen tarkastaja (riskienhallintatyöryhmän sihteeri), turvallisuuspäällikkö, tietoturvapäällikkö ja kaupungin lakimies. Koska haastateltavien joukko oli pieni, voitiin haastattelut suorittaa yksilohaastatteluina. Tällöin myös haastatteluaikeiden sopiminen oli helpompaa. Haastattelut pidettiin kahden viikon aikana helmikuussa 2020 ja kuhunkin haastatteluun varattiin aikaa n. 1,5 tuntia.

Tutkimuksen tekijällä on oltava ennakkokäsitys tutkimuskohteesta voidakseen valita keskustelun aihealueet eli teemat. Tutkimuksen tekijä laatii ennen haastattelua teemahaastattelurungon, joka pohjautuu tutkijan ennakkokäsityksiin. (Kananen 2017, 96.) Tässä tutkimuksessa teemat valikoituivat Ilmosen, ym. (2016, 95) kuvaaman riskienhallintaprosessin vaiheista, sillä Ilmonen, ym. kuvaavat juuri niitä riskienhallinnan osa-alueita, joita kunnassa tehdään. Lisäksi soveltuvin osin on käytetty vuonna 2004 julkaistun COSO ERM –viitekehyksen osa-alueita. Ensimmäinen teema käsittelee tavoitteiden määrittelyä ja kohdentamista, toinen riskien tunnistamista ja arviointia, kolmas riskienhallintatoimenpiteitä, neljäs riskiraportointia ja seurantaa ja viides riskienhallinnan arviointia ja jatkuvaa parantamista. Teemat jäsensivät haastattelua ja lisäksi ne helpottivat aineiston analysointia. Teemakysymysten haluttiin herättävän keskustelua ja tuovan ilmi kehittämistarpeita. Teemahaastattelurunko on liitteenä 1.

Tutkimuksen tekijän ymmärrys aiheesta syveni haastattelujen edetessä ja tutkimuksen tekijä joutui-kin palaamaan jo tehtyihin haastatteluihin ja esittämään lisäkysymyksiä sekä tarkentamaan tietystä aihealueesta saamaansa käsitystä. Tehtyjen, tarkentavien kysymysten myötä tutkimuksen tekijän tietämys aiheesta kehittyi, eikä viimeisessä haastattelussa tullut enää esille uutta tietoa. Haastattele-malla kerätty aineisto analysoitiin litteroimalla tallennetut haastattelut. Haastateltujen henkilöllisyy-den salaamiseksi haastatellut nimettiin koodeilla H1, H2, H3, H4 ja H5. Tämän jälkeen aineisto ja-oteltiin teemoittain.

**Ensimmäisellä teemalla** haluttiin selvittää, ovatko sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevat tavoitteet selkeitä ja miten riskienhallinta on järjestetty. Kaikki haastatellut toivat esille sen, että kaupungin sisäinen valvonta ja riskienhallinta noudattavat kuntalain määräyksiä. Haastatellut olivat yksimielisiä myös siitä, että muun muassa kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestä-misestä päättää kaupunginvaltuusto. Riskienhallinnan yleisen tason järjestämisen osalta vallitsevasta yksimielisyydestä huolimatta vain yksi haastatelluista otti kantaa strategian huomioimiseen riskien-hallinnassa:

*"Strategiatasolla voidaan puuttua vain siihen, että riskienhallinta on olemassa, varsinkaan näin suu-ressa organisaatiossa."* (H3).

Haastattelussa tuli ilmi se, että vaikka ylätasolla riskienhallinnan tavoitteet onkin asetettu, on palve-lualueitasolla tapahtuva tavoitteiden asettaminen puutteellista. Asiasta kerrottiin näin:

*"Palvelualueiden omien tavoitteiden asettaminen on heikkoa, pitäisi kouluttaa esimiehiä."* (H4).

Riskienhallinnan järjestämisestä kaikki haastatellut toivat esille riskienhallintatyöryhmän, jonka ko-koonpanoa pidettiin yleisesti ottaen hyvänä, mutta toivottiin kuitenkin, että

*"johdon tulisi nimetä palvelualueilta ihmiset ryhmään ja samalla miettiä kaupunkitasoista vastuuta, kuka vastaa mistäkin."* (H3).

Haastatteluissa tuli lisäksi ilmi, että riskienhallintatyöhön tarvittaisiin lisää resursseja:

*"Riskienhallintapäällikköä ei ole, koordinointi kuuluu turvallisuuspäällikölle, joka on yhdyshenkilö, eikä mikään koordinoija."* (H5).

Asiaa kuvattiin myös näin:

*"Yritysmailmassa on yleensä riskienhallintaosasto."* (H5) ja

*"Riskienhallintapäällikkö voisi olla hyvä lisä, koska tehtäväkenttä on niin suuri".* (H3).

Riskienhallintatyöryhmän toiminnasta ja sille asetettujen tavoitteiden selkeydestä oli monta erilaista näkemystä. Yksi haastatelluista piti ryhmän tehtäviä selkeinä:

*"Riskienhallintatyöryhmän tehtävät ja tavoitteet on määrätty päätöksessä..."*(H2).

Toisaalta riskienhallintatyöryhmän toimintaa ja tehtäviä kommentoitiin myös näin:

*"Riskienhallinnasta päättää kaupunginvaltuusto ja asia on viety hyvin korkealle. Mitä tällä tarkoitetaan riskienhallintatyöryhmässä? Onko se kuntalain mukaista riskienhallintaa vai pienimuotoisempaa toimintaa?"* (H1),

*"Ryhmä miettii asioita, jotka ovat ylätasoa asioita..."* (H3) ja

*"Riskienhallintaryhmän tavoite ei ole selkeä, tehtävät tulisi miettiä..."*(H4).

**Toinen teema** käsitteli riskien tunnistamista ja arviointia. Tällä pyrittiin selvittämään, onko riskimatriisit ja -kartoitukset laadittu ja millaisia riskien jaottelumalleja kaupungilla on käytössään. Lisäksi haluttiin perehtyä siihen, miten riskejä arvioidaan. Haastatteluissa tuli ilmi, että kaupungissa ei ole käytössä yhtenäistä linjaa riskien tunnistamiseen ja arviointiin. Eräänlainen riskienarviointilomake on kuitenkin tehty, mutta sen käyttöä ei valvota. Myös riskiluettelo on tehty. Yksi haastatelluista kertoi asiasta näin:

*"Siinä lomakkeessa riskit on jaoteltu strategisiin, operatiivisiin ja taloudellisiin riskeihin... ja on siinä mainittu vakuutukset... Joku on tehnyt myös sellaisen listan, johon on koottu kaikki riskit, mutta ei hän siitä oikeasti ole hyötyä..."*(H5).

Riskien tunnistamiseen ei ole olemassa myöskään kaupunkitasoista, yhteistä työkalua. Esimerkiksi riskimatriisien laatimista yksi haastatelluista pohti näin:

*"Ne ovat kaikki ihan erinäköisiä, eivät ole vertailukelpoisia palvelualueiden kesken.... Mikä on riskimatriisin tarkoitus ja kenen se tulisi analysoida..."* (H1).

Riskien arvioinnin tilaa kuvaavat seuraavat kommentit:

*"Riskien arviointia ei tehdä..."*(H3) ja

*"Ei se arviointi ole systemaattista, eihän sitä taideta tehdä ollenkaan... Tai ehkä joku jossakin tekee, eihän sitä kukaan seuraa..."*(H5).

**Kolmannella teemalla** kartoitettiin riskienhallintatoimenpiteitä. Tämän teeman sisällä keskusteltiin myös kysymyksestä, miten riskeihin varaudutaan. Yksi haastatelluista kiteytti vastauksensa näin:

*"Vaihtelevasti, riippuu ihan organisaatiokulttuurista. Yleensä kaupungin turvallisuuskulttuuri on vaihtelevampaa kuin yrityksissä." (H1).*

Kaikki haastatellut nimesivät vakuutukset yhdeksi käytössä olevista riskienhallintatoimenpiteistä. Vakuutusturvan ajateltiin olevan myös riittävällä tasolla. Asiaa perusteltiin muun muassa näin:

*"Kaupungin vakuutuksia tarkastellaan säännöllisesti ja silloin mietitään, että onko joku asia jäänyt vähemmälle huomiolle, että pitäiskö siihen ottaa vakuutus tai miettiä jotain muuta vaihtoehtoa. On sitten tehty niinkin, että jostakin on luovuttu ja päätetty ottaa riski... että tässä kohtaa on mietitty sitä tapahtumisen todennäköisyyttä." (H2) ja näin:*

*"Omaisusriskien osalta on mietitty sitä, että minkä verran riskiä kannattaa ottaa, mutta toiminnallisissa riskeissä ei". (H4).*

Vakuuttamisen lisäksi kaikki haastatellut nimesivät myös säännöt ja toimintaohjeet sekä niiden noudattamisen yhdeksi riskienhallintatoimenpiteistä. Yksi haastateltavista pohti asiaa näin:

*"Ohjeita on tehty ja niitä on niin paljon, eikä kukaan seuraa, noudatetaanko niitä... nämä jää jokaisen omalle vastuulle." (H3).*

Haastatellut olivat yhtä mieltä myös siitä, että varautumisessa painottuu turvallisuuteen liittyvät asiat. Yksi haastatelluista mainitsi tässä yhteydessä myös jatkuvuussuunnitelmat ja kertoi asiasta näin:

*"Toiminnan jatkuvuussuunnitelmat on tekemättä, toiminnan johdon pitäisi ottaa asia johdettavakseen." (H1).*

Omavalvontasuunnitelmia yksi haastateltu pohti näin:

*"Omavalvontasuunnitelmien avulla voidaan reagoida toimintayksiköissä havaittuihin riskeihin. Tällä systeemillä pitäisi parhaimmassa tapauksessa riskien ja tahallisten virheiden kadota jo ennen kuin ne toteutuvat." (H4).*

**Neljännessä teemassa** käsiteltiin riskiraportointia ja seurantaa. Riskiraportointi synnytti paljon keskustelua muun muassa siitä, mitä raportoinnilla tarkoitetaan. Aihealuetta käsiteltäessä muutama haastateltava mainitsi kriisiviestinnän ohjeen ja sen, että ohjetta päivitetään säännöllisesti. Yksi haastatelluista kuitenkin huomautti, että:

*"Riskienhallintaryhmälle ei kuulu kriisiviestintä." (H3).*

Yksimielisyyttä vallitsi siitä, että raportointi on epäselvää ja siitä, minne raportointi tulisi suunnata. Aiheesta kerrottiin näin:

*"Riskienhallintaryhmän pitäisi raportoida ylemmälle johdolle." (H2),*

*"Ryhmä on keskustelukerho, ei raportoida ylemmälle taholle." (H3) ja*

*"johtoryhmässä pitäisi pyöräyttää ja laittaa uusiin puihin." (H5).*

Haastattelussa mainittiin myös sisäinen valvonta:

*"Jos riskienhallintaprosessi ei toimi, tulee sisäisen valvonnan rooli esiin, sen tulee ottaa siitä kiinni ja raportoida eteenpäin." (H3).*

Selkeitä kehittämistarpeita nousevat esiin:

*"Hierarkia ja siihen liittyvä raportointi tulisi rakentaa siten, että eri alojen riskit nousevat riskienhallintaryhmään." (H3) ja*

*"Koordinoinnin roolia pitäisi kehittää. Tällä hetkellä raportointikokonaisuus on vaillinainen." (H4).*

**Viidentenä teemana** oli riskienhallinnan arviointi ja jatkuvaa parantaminen. Tässä teemassa keskusteltiin muun muassa siitä, toteutetaanko kaupunkiorganisaatiossa ja sen yksiköissä riskien keskinäistä vertailua ja onko jatkuvan parantamisen tavoitteita määritelty esimerkiksi vuositavoite- ja tapauskohtaisesti organisaation eri tasoille. Haastatelussa tuli esille se, että koska riskienhallintaa ei toteuteta järjestelmällisesti ja yhtenäiset toimintamallit puuttuvat, ei riskienhallintaa myöskään pystytä arvioimaan, saati parantamaan. Yksi haastatelluista kertoi:

*"Palvelualueilla toimintaa kehitetään oman toimialan sisällä ja yritetään parantaa oman viiteri-ryhmän kautta, mutta ongelmanratkaisutyypistä kehittämistä ei kaupunkitasolla tapahdu." (H4).*

Tämän teeman yhteydessä keskusteluun nousivat myös kaupungilla käytössään olevat sovellukset HaiPro, johon kirjataan asiakas- ja potilasturvallisuuden haitta- ja vaaratapahtumia sekä WPro, joka on tarkoitettu työyksiköiden henkilöstön työturvallisuuteen liittyvien asioiden arviointiin ja seuraamiseen. Yksi haastatelluista mainitsi, että:

*"Asiakas- ja potilasturvallisuuden haitta- ja vaaratapahtumien arviointi nousee laista --- tapahtumia kirjataan, niiden avulla voidaan tunnistaa riskejä ja toimintoja kehittää, mutta kehittämistoimenpiteitä ei suunnitella ja muutosta arvioida ja sen takia tilanne säilyy ennallaan." (H1).*

WPro-sovelluksen käytettävyyttä yksi haastatelluista kuvaili näin:

*”WPro on sellainen pikkutarkka ohjelma, joka ei huomioi kokonaisuutta, eikä siitä saatavia raportteja ole hyödynnetty.”(H4).*

Haastatelluilla oli yhtenäinen näkemys siitä, että riskienhallintatyöryhmän toimintaa ei ole arvioitu eikä sille ole asetettu myöskään vuositavoitteita. Yksi haastatelluista totesikin:

*”Onhan se outoa, että kun yleensä työryhmissä on selkeät tavoitteet ja pitää tehdä se toimintasuunnitelmaakin, niin ei riskienhallintaryhmässä mitään sellaista ole.”(H5).*



## 7 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen keskeisimmät tulokset. Tulokset esitetään siten, että ensin esitellään lyhyesti taustalla vaikuttava riskienhallintaprosessin teoriassa ja COSO ERM -viitekehyksessä esitetty tavoitetila. Sen jälkeen esitetään kaupungin nykytilaa kuvaava havainto, joka on muodostettu kaupungin dokumenteista ja haastatteluaineistosta. Lopuksi näiden pohjalta esitetään kutakin prosessivaihetta koskevat kehittämissuositukset.

### 7.1 Riskienhallinnan ohjeistus ja organisointi

Kuten luvussa 3.1 Riskienhallinnan prosessi todettiin, organisaation tulee laatia politiikat toimintansa kannalta olennaisista toimista. Lisäksi toimintaohjeille tulee määritellä omistaja, joka vastaa aihealueen sisällöstä. Merkittävimpien politiikkojen pitäisi olla ylimmän johdon, esimerkiksi hallituksen tai johtoryhmän, hyväksymiä. Poliitiikkojen tulee olla myös ajantasaisia. (Ratsula 2016, 128 - 129.)

Kuopion kaupunginvaltuusto on hyväksynyt riskienhallintapolitiikka -asiakirjan kokouksessaan 10.3.2014 § 22. Riskienhallintapolitiikka on tullut voimaan 1.4.2014. Myös sisäisen valvonnan yleisohje on tehty, kaupunginhallitus on hyväksynyt sen 19.12.2011 § 525 ja se on tullut voimaan 1.1.2012.

**Kehittämissuositus:** Ohjeita ja riskienhallintapolitiikkaa tarkastellaan vähintään kerran valtuustokaudessa (neljän vuoden välein) ja päivitetään tarvittaessa. Tällöin esimerkiksi organisaatiouudistuksen mukanaan tuomat muutokset tulee huomioiduksi ohjeissa.

Kuopion kaupungin valvontaympäristön muodostavat ulkoisen valvonnan osalta lakisääteinen tilintarkastus ja tarkastuslautakunta sekä tarkastustoimisto, joiden toiminta on operatiivisesta toiminnasta riippumatonta. Sisäisen valvonnan apuna käytetään sisäistä tarkastajaa, joka toimii kaupungin hallintojohtajan alaisuudessa osana kaupunginkanslian henkilökuntaa.

**Kehittämissuositus:** Sisäisen tarkastuksen riippumattoman toimintaympäristön turvaamiseksi sisäisen tarkastajan asema tulisi olla suoraan kaupunginjohtajan alaisuudessa.

Kaupunki on kasvanut viime vuosina voimakkaasti ja sen tehtäväkenttä on laajentunut. Haastattelussa saadun tiedon mukaan sisäisen tarkastuksen resurssit koetaan tässä tilanteessa rajallisiksi.

**Kehittämissuositus:** Sisäisen tarkastuksen resurssit turvataan, tarvittaessa esimerkiksi täydentävin ostopalveluin.

Pellisen (2017, 149) mukaan riskienhallinnan operationalisoinnin vaikuttavuutta ja tehtävämukaisuutta edesauttaa, jos organisaatioon syntyy hybridejä osajia. Myös moniammatilliset riskinarviointiryhmät voivat olla käyttökelpoisia. Tällöin riskinarvioinnista tulee osa keskeisen ammattiryhmän työtä ja riskienhallinta määrittyy työkohtaisiksi arviointi- ja hallintatavoiksi.

Kuten kohdassa 5.3 Riskienhallinnan organisointi todettiin, Kuopiossa toimii riskienhallintatyöryhmä, jonka kokoonpano ja tehtävät on päivitetty vuonna 2016.

Haastatteluissa saadun tiedon mukaan ryhmän kokoonpanoa pidetään hyvänä, sillä jäseniksi on nimetty henkilöitä, jotka omien toimivaltuuksiensa mukaisesti voivat laittaa täytäntöön ryhmässä sovitut asioita omilla vastuualueillaan. Muutama haastatelluista kuitenkin piti riskienhallintatyöryhmälle asetettuja tavoitteita epäselvinä, samoin kuin riskienhallintaryhmän roolia.

**Kehittämisehdotus:** Riskienhallintatyöryhmän roolit ja tehtäväkuva pitää täsmentää.

## 7.2 Tavoitteiden määrittely ja kohdentaminen

Moellerin mukaan (2013, 225) COSO ERM –viitekehyksessä tavoitteita asetettaessa ne laaditaan ensin strategisella tasolla. Tämän avulla voidaan luoda perusta tavoitteille, jotka koskevat toimintaa, raportointia ja vaatimuksenmukaisuutta. Myös Ilmonen ym. (2016, 43) toteaa, että riskienhallintaa voidaan tehdä ylimmän johdon tasolla tai kaikilla organisaation toiminnan tasoilla. Lisäksi riskienhallintaa voidaan tehdä joko vuosisuunnittelun yhteydessä tai viedä se organisaation kaikkiin prosesseihin kuten projektinhallintaan.

Kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tavoitteet on määritelty Sisäisen valvonnan yleisohjeessa (Kuopion kaupunki, Kuha 2012), jonka mukaan kokonaisvaltaisen riskienhallinnan tavoitteena on saada kohtuullinen varmuus organisaation strategisten ja operatiivisten tavoitteiden saavuttamisesta, lakien ja ohjeiden noudattamisesta sekä raportoinnin luotettavuudesta. Lisäksi Kuopion kaupungin riskienhallintapolitiikan (Kuopion kaupunki, Kuha 2014) mukaan riskienhallinnan tavoitteena on varmistaa, että päätöksenteko, johtaminen ja toiminnan suunnittelu perustuvat riittävään ja oikeaan tietoon. Kuopion kaupungissa tavoitteiden määrittely on tehty näiden suositusten mukaisesti.

Vastuu riskienhallinnasta on määritelty Kuopion kaupungin Hallintosäännön 10. luvussa (Kuopion kaupunki, Kuha 2017). Sen mukaan riskienhallinnan järjestämisestä vastaa kaupunginhallitus. Palvelualueilla riskienhallinnan järjestämisestä, valvonnasta, tuloksellisuudesta sekä raportoinnista kaupunginhallitukselle vastaa palvelualueen lautakunta. Palvelualueella riskienhallinnan toimeenpanosta, tuloksellisuudesta, ohjeistuksesta ja raportoinnista vastaavat kaupunginjohtaja ja apulaiskaupunginjohtajat. Toimintayksiköissä esimiehet ovat vastuussa riskien tunnistamisesta, riskienhallinnan toimenpiteiden toteutuksesta ja toimivuudesta, arvioinnista sekä raportoinnista. Tämän lisäksi Riskienhallintapolitiikassa (Kuopion kaupunki, Kuha 2014) todetaan kaupunginjohtajalla olevan vastuu kokonaisvaltaisen riskienhallinnan järjestämisestä osaksi tehokasta johtamista hyväksytyyn riskienhallintapolitiikan mukaisesti ja sen toimivuuden ja toimeenpanon raportoinnista hallitukselle.

Moellerin (2013, 225) mukaan johdon pitää huolehtia siitä, että henkilöstö on osaavaa, jotta strategiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Henkilöstön tulee ymmärtää se, miten oma toiminta vaikuttaa toisten toimiin ja organisaatioon kokonaisuutena. Kaikkien tulee tietää toiminnassaan se, mikä organisaatiossa on sallittua, suositeltavaa ja kiellettyä, siis toimia ohjeiden mukaisesti.

Riskienhallintapolitiikassa (Kuopion kaupunki, Kuha 2014) huomioidaan myös henkilöstön keskeinen asema riskienhallinnassa. Tehtävänkuvauksen mukaisten tehtävien suorittamisen ja ohjeistusten noudattamisen lisäksi henkilöstön tehtävänä on muun muassa saattaa esimiesten tietoon toimintaan liittyviä riskejä ja kehittämismahdollisuuksia.

Sisäisen valvonnan yleisohjeessa todetaan, että riskienhallinta tulee kytkeä organisaation strategiaan, toiminnallisiin ja taloudellisiin tavoitteisiin ja sen avulla tulee tunnistaa organisaation toimintaan mahdollisesti vaikuttavat tapahtumat ja saattaa tapahtumien riskit organisaation hyväksymälle tasolle. (Kuopion kaupunki, Kuha 2012.)

Vuosittain talousarvion valmistelun yhteydessä asetetaan valtuustoon nähdessä sitovat kaupunkistrategiaa toteuttavat tavoitteet, jotka on jaoteltu strategian neljän näkökulman (pääavoitteen) mukaisesti. Neljä näkökulmaa ovat kasvava Kuopio, hyvinvoiva Kuopio, resurssiviisas Kuopio ja uudistuva Kuopio. Vuoden 2018 talousarvion strategiaosaan on koottu valtuustoon nähdessä sitovat kaupunkistrategiaa toteuttavat tavoitteet. Myös talousarvioon sisältyvät riskit on arvioitu näiden näkökulmien mukaan. (Kuopion kaupunki 2018b.)

Strategian jalkauttamista tukevat toteuttamissuunnitelmat eivät kuitenkaan kaikilta osin ole valmiit ja tämä tekee riskienhallinnan konkreettisten tavoitteiden määrittelyn haasteelliseksi. Tutkimuksessa esiin tulleiden havaintojen mukaan ylätasolla olevan strategian käytäntöön saattaminen on vielä kesken, mikä tekee riskienhallinnan konkreettisten tavoitteiden määrittelyn haasteelliseksi.

**Kehittämisehdotus:** Strategiaa koskevat toimenpideohjelmat laaditaan valmiiksi, jotta ylätasolla oleva strategia saataisiin jalkautettua operatiiviselle tasolle, jolloin riskienhallinnan konkreettisten tavoitteiden määrittely helpottuisi.

Talousarvion laadinnan ohjeistuksessa asetetaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan painopisteet, joita ei kuitenkaan esitetä talousarviokirjassa. Se, että painopisteet esitetään käyttösuunnitelmien ohjeistuksessa, aiheuttaa epäselvyyttä siitä, mihin painopisteitä koskevat tavoitteet laaditaan. Haastattelussa tuli esille myös se, että palvelualueella tapahtuva palvelualueiden omien tavoitteiden asettaminen on heikkoa ja tähän tulisi järjestää koulutusta.

**Kehittämisehdotus:** Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kaupunkitasoiset painopisteet ja niihin liittyvät toimenpiteet tuodaan esille talousarviossa palvelualuekohtaisesti.

### 7.3 Riskien tunnistaminen ja arviointi

Luvussa 3.1 Riskienhallinnan prosessi todettiin riskien arvioinnilla tarkoitettavan organisaation toiminnan tavoitteita uhkaavien riskien kartoittamista (Ala-aho, ym. 2019, 149). COSO ERM –viitekehelyksessä tapahtumilla tarkoitetaan niitä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa mahdollisuuksia tai riskejä ja tehdään ero näiden välillä. Viitekehelyksen mukaan organisaation johto käy säännöllisesti läpi erilaisia sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä, joista voi aiheutua mahdollisuuksia tai riskejä. Riskien arviointi on COSO ERM –viitekehelyksen ydin saadessaan organisaatiot arvioimaan mahdollisten riskien vaikututusta suhteessa organisaation tavoitteiden saavuttamiseen. Näitä riskejä pitäisi arvioida kahdesta näkökulmasta: riskien esiintymisen todennäköisyyden näkökulmasta ja niiden mahdollisista vaikutuksista. (Moeller 2013, 226 - 227).

Riskienhallintapolitiikassa (Kuopion kaupunki, Kuha 2014) toimintaan ja rakenteisiin, tehtävien häiriöttömyyteen sekä talouteen ja johtamiseen sisältyvät riskit ja mahdollisuudet luokitellaan toiminnallisiin, taloudellisiin, strategisiin ja vahinkoriskeihin. Riskejä tunnistetaan osana kaupungin ja sen palveluyksiköiden päivittäistä päätöksentekoa ja sen valmistelua, johtamista, talouden ja toiminnan suunnittelua sekä arviointia ja seurantaa.

Riskit voivat kohdistua päätöksentekoon, henkilöstöön, talouteen, omaisuuteen, rahoitukseen, palveluyksiköiden toimintoihin, tehtävien häiriöttömyyteen, kuntalaisiin ja eri sidosryhmiin. Riskit voivat uhata muun muassa toiminnan lainmukaisuutta tai hyvää hallintotapaa, strategian toteutumista, johtamisen edellyttämän tiedon riittävyttä ja oikeellisuutta, tuloksellisuutta, varojen ja omaisuuden asianmukaista hallintaa, henkilöstön sekä kuntalaisten ja asiakkaiden turvallisuutta. (Kuopion kaupunki, Kuha 2014.)

Tunnistetut riskit arvioidaan laadullisesti tai määrällisesti ja arviointi kohdistuu tunnistetun riskin toteutumisen todennäköisyyteen sekä sen seurauksen vakavuuteen ja luonteeseen. Riskien arviointi suoritetaan samanaikaisesti riskien tunnistamisen kanssa. Tunnistetut riskit priorisoidaan eli jaetaan kriittisiin, merkittäviin, kohtalaisiin ja vähäisiin riskeihin. Riskienhallinnan menettelyt kohdistetaan erityisesti kriittisiin, merkittäviin ja kohtalaisiin riskeihin. Kokonaisvaltainen riskienarviointi tulisi toteuttaa vähintään joka kolmas vuosi. (Kuopion kaupunki, Kuha 2014.)

Haastatteluissa selvisi, että kaupungista puuttuu systemaattinen riskienhallintamalli. Kukin palvelualue tunnistaa ja arvioi riskejä haluamallaan tavalla ja mallilla. Tämä menettely tekee kaupunkitasoisen vertailun vaikeaksi ja voi johtaa siihen, että jotkin riskit jäävät tunnistamatta. Lisäksi esiin tuli ajatus siitä, että palvelualueiden riskienhallintaa pitäisi miettiä myös osaamisen näkökulmasta. Tulisi pohtia, kuka osaa arvioida riskit oikein omalla toimialueellaan ja miten koulutettuja henkilöt ovat arvioimaan riskejä.

**Kehittämisehdotus:** Riskienhallintatyöryhmässä käydään läpi erilaisia riskien tunnistamismalleja, joiden pohjalta laaditaan kaupunkitasoinen riskienhallintatyökalu.

## 7.4 Riskienhallintatoimenpiteet

Riskienhallintatoimenpiteillä tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla varaudutaan organisaation kuhunkin tunnistettuun riskiin mahdollisimman tehokkaasti (Ilmonen ym. 2016, 131). Jotta saadaan kokonaiskuva organisaation riskien vaikutusten tai todennäköisyyden laajuudesta, tulee COSO ERM -viitekehyksen mukaan arvioida riskienhallintamenettelyjä liiketoiminnan osastojen ja eri toimintojen näkökulmasta. Viitekehyksen mukaan riskienhallintatoimenpiteitä voivat olla riskien välttäminen, vähentäminen, jakaminen ja hyväksyminen. (Moeller 2013, 229 -230)

Sisäisen valvonnan yleisohjeessa (Kuopion kaupunki, Kuha 2012) todetaan, että siitä, miten suuria riskejä ollaan valmiita ottamaan ja kuinka suuria menetyksiä ollaan valmiita kestämään, päättää organisaation johto. Riskien arviointi vaatii sitä, että organisaation riskirajat, riskinottohalukkuus ja riskinkantokyky arvioidaan ja määritellään. Tehdyt valinnat määrittelevät sen, mitkä riskienhallintatoimenpiteet otetaan käyttöön. Valtaosa riskienhallinnasta tapahtuu toimintaprosesseihin sisältyvinä varmistuksina ja valvontatoimenpiteinä. Keskeisistä prosesseista tulee laatia päivitettävät kuvaukset. Toimiva riskienhallinta on osa hyvää toiminnan ohjausta, johtamista sekä palveluiden laadun varmistamista. Se kuuluu osana toiminnan suunnitteluun ja strategia- ja talousarvioprosessiin. Riskienhallinnan tukena ovat myös sertifioidut laatu järjestelmät.

Riskienhallintapolitiikan (Kuopion kaupunki, Kuha 2014) mukaan riskienhallinnan toimenpiteenä voi olla riskin pienentäminen, poistaminen, siirtäminen tai pitäminen omana vastuuna. Yleensä riskien poistaminen ei ole mahdollista. Kuopion kaupungissa merkittäviä toteutuneita riskejä sekä ”läheltä piti” -tilanteita seurataan, analysoidaan ja raportoidaan systemaattisesti. Tavoitteena on omien toimintatapojen jatkuva kehittäminen, jotta riskit, jotka on tunnistettu, eivät toteutuisi. Kaupunginhallitus, kaupunginjohtaja, johtavat viranhaltijat ja muut esimiehet määrittelevät omilla vastuualueillaan riskien luonteen perusteella tehokkaimmat ja tarkoituksenmukaisimmat riskienhallinnan menettelytavat ja toimeenpanevat ne systemaattisesti. Lisäksi suositellaan, että palvelualueet laativat riskienhallinnan toimenpide- ja arviointiohjelmat.

Riskin siirtämiseen liittyvänä toimenpiteenä kaupungin vakuutukset kilpailutetaan säännöllisesti. Kilpailutuksen yhteydessä tehdään erillinen vakuutustarvekartoitus ja -analyysi. Se sisältää vakuutus-tarpeen ja riskien läpikäymisen ja arvioimisen mukaan lukien lakisääteisten ja sopimus pohjaisten vakuutusvelvoitteiden, riskinottovalmiuden, erilaisten vakuutusvaihtoehtojen selvittämisen ja vakuutuspoliittisen suosituksen. Keskeisiä vakuutusturvan analysoinnin ja riskienottovalmiuden selvittämisen aihealueita ovat omavastuutasot, vakuutusturvan sisältö, vakuutusmäärät ja ylärajat korvaussummille. Vakuutusturvan analyysi ja selvitys käsitellään riskienhallintatyöryhmässä ja sen hyväksyy kaupunginhallitus. (Kuopion kaupunki, Kuha 2014.) Haastattelussa ilmeni, että kaupungin vakuutukset ovat riittävällä tasolla.

Haastattelussa selvisi, että riskien sietotasojen määrittely on hajanaista, mikä vaikuttaa merkittävästi myös riskeihin varautumiseen.

**Kehittämisehdotus:** Riskien sietotasojen määrittely yhtenäistetään, jotta riskien arviointi ja niihin varautuminen helpottuu.

Turvallisuusriskien ja ulkopuolisten uhkien hallintaan on panostettu viime vuosina paljon ja varautumisessa painottuvat turvallisuusriskit ja ympäristö- ja elinympäristöön kohdistuvat riskit.

**Kehittämisehdotus:** Riskienhallintatyöryhmä varmistaa, että myös sisäiseen toimintaan liittyviin riskeihin kuuluvat riskienhallintatoimenpiteet on laadittu.

## 7.5 Riskiraportointi ja seuranta

Riskiraportoinnin ja seurannan tarkoituksena on riskienhallinnan menetelmien riittävydestä, oppia sattuneista vahingoista ja estää niitä toistumasta. Tähän päästään tarkalla vahinkojen kirjaamisella ja analysoinnilla. (Ilmonen ym. 2016, 194.) COSO ERM –viitekehyksessä riskiraportointi on vastuutettu organisaation eri tasoille sen mukaan, mistä eri tasoilla toimiva henkilöstö on vastuussa. Ylin taso vertaa katsauksissaan toimintojen suorittamista esimerkiksi budjettiin ja aikaisempiin ajanjaksoihin, kun taas operatiivisen johdon vastuulla on tarkastella toimintayksikkönsä suoriutumista. (Moeller 2013, 235.)

Riskienhallintapolitiikassa (Kuopion kaupunki, Kuha 2014) todetaan, että kaupunginhallitus arvioi ja seuraa riskienhallinnan järjestämisen riittävyttä ja asianmukaisuutta. Riskienhallinnan tehokkuudesta ja toimivuudesta sekä sisäisestä valvonnasta raportoidaan tilinpäätösraportoinnin yhteydessä. Toimintakertomuksessa kaupunginhallitus antaa kaupunginvaltuustolle selvityksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä kaupungissa. Selvityksessä otetaan kantaa siihen, onko valvonnassa havaittu kuluneen tilikauden aikana puutteita ja mitä kehittämistoimenpiteitä sisäisessä valvonnassa on tarkoitus tehdä taloussuunnittelukaudella. Palvelualueet antavat selvitystä varten omat arvionsa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta sekä kehittämistarpeista toimintakertomuksen tekemisen yhteydessä (Kuopion kaupunki, Kuha 2012).

Sisäisen valvonnan yleisohjeessa (Kuopion kaupunki, Kuha 2012) todetaan, että valvonnan suunnitelmallisuuden edistämiseksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan suunnitelma on laadittava kaikilla palvelualueilla. Suunnitelmassa tulee esittää sisäisen valvonnan painopisteet- ja kehittämisaalueet ja toteuttamistoimenpiteet. Suunnitelma on suositeltu valmisteltavaksi käyttösunnitelman osana. Yksiköiden tulee raportoida suunnitelman toteuttamisesta osavuosikatsausten yhteydessä.

Palvelualueet raportoivat riskeistä osavuosikatsauksissa, joista ensimmäinen tehdään tammi-huhtikuun ja toinen tammi-elokuun tilanteesta. Esimerkiksi vuoden 2018 toisessa osavuosikatsauksessa sisäisen valvonnan suunnitelmat oli tehty mutta riskienhallinnan osiot puuttuivat osasta suunnitelmia (Kuopion kaupunki 2018c). Tilinpäätöksessä selonteko sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä on omana lukunaan. Lisäksi tilinpäätöksessä on esitetty kunkin palvelualueen selonteot yksityiskohtaisemminkin. (Kuopion kaupunki 2018d.)

Haastatteluissa tuli ilmi, että tilikauden aikaisesta riskeistä raportointi ei useinkaan tapahdu annettussa aikataulussa. Raportointikäytännöt ja raporttien laajuus vaihtelevat merkittävästi palvelualueiden välillä. Jos kuntalainen haluaisi tietoa esimerkiksi kaupungin taloudellisista riskeistä, tulisi hänen osata etsiä tarvitsemansa tieto talousarviosta ja tilinpäätöksestä. Lisäksi haastatteluissa selvisi, että kaupunkiorganisaation eri tasojen välinen riskiraportointi ei ole toimivaa tai sitä ei ole laisinkaan.

**Kehittämisehdotus:** Riskiraportoinnista annettuja aikatauluja noudatetaan. Tarvittaessa tarkentavia raportointiohjeita pyydetään toiminnasta vastaavalta taholta, esimerkiksi esimieheltä.

**Kehittämisehdotus:** Riskiraportointitiedon tuottamista kehitetään, jotta tiedon saatavuus helpottuu. Raportointimenettelyjä yhtenäistetään ja parannetaan siten, että raportointi toimii myös organisaatiotasojen välillä.

## 7.6 Riskienhallinnan arviointi ja jatkuva parantaminen

Ilmosen, ym. (2016, 106) mukaan organisaation eri tasot määrittävät jatkuvan parantamisen tavoitteet vuositaso- ja tapauskohtaisesti. Tavoitteena voi olla esimerkiksi todentaa se, noudatetaanko organisaation yhteisiä ja sisäisiä ohjeita. COSO ERM –viitekehys painottaa jatkuvaa, päivittäiseen toimintaan liittyvää seuranta- ja arviointia osana normaaleja toimintarutiineja. Näin toiminta on ajantasaista, muuttuviin olosuhteisiin reagoivaa ja organisaation juurtunutta. (Moeller 2013, 226.)

Kuntalain 123 §:n 4. kohdan mukaan tilintarkastajan on tarkastettava, onko kunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti (Harjula ym. 2019, 825). Tämän lisäksi kuntalain 121 § 2. kohdan mukaan tarkastuslautakunnan tulee arvioida muun muassa sitä, ovatko valtuuston asettamat tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. (Harjula ym. 2019, 810). Näillä perusteilla riskienhallinnan voidaan katsoa olevan osa ulkoisen tarkastuksen arviointitehtävää.

Hallintosäännön 94 §:n mukaan sisäisen tarkastuksen tehtävänä on tukea toimialoja tavoitteiden toteutumista uhkaavien riskien tunnistamisessa ja arvioida riskien hallintaa (Kuopion kaupunki, Kuha 2017).

Riskienhallintapolitiikassa (Kuopion kaupunki, Kuha 2014) todetaan, että riskienhallintaa arvioidaan, seurataan ja kehitetään johtoryhmissä säännöllisesti ja että riskienhallinta ja arvioinnin tulokset ovat osa talousarvion laadintaprosessia.

Sisäisen valvonnan yleisohjeessa (Kuopion kaupunki, Kuha 2012) sanotaan, että valvontaa voidaan toteuttaa erillisillä määräajoin tehtävillä arvioinneilla, jatkuvalla, päivittäiseen toimintaan liittyvällä seurannalla tai yhdistelemällä nämä (esimerkiksi toimintajärjestelmien ja sertifioidujen laatujärjestelmien vuosittaiset katselmuksot ja auditoinnit). Lisäksi arvioinneissa voidaan hyödyntää organisaatioiden suorituskyvyn itsearviointissa käytettävää yhteistä arviointimallia CAF (Common Assessment Framework).

Riskienhallintatyöryhmän tehtäviä koskevassa viranhaltijapäätöksessä ei mainita riskien hallinnan arviointitehtävää. Riskienhallintatyöryhmän tehtävänä on kuitenkin tukea palvelualueita riskienhallintatyössä.

Haastatteluissa tuli ilmi, että riskienhallinnan toimivuutta ei arvioida systemaattisesti. Tällöin myöskään toimintaa ei voida kehittää.

**Kehittämisehdotus:** Riskienhallintatyöryhmän tehtäviin sisällytetään riskienhallinnan arviointi- ja kehittämistehtävä.

**Kehittämisehdotus:** Riskienhallinnan kehittämiseksi ja jatkuvalle parantamiselle asetetaan selkeät tavoitteet, joiden toteutumista seurataan.

## 7.7 Yhteenveto tuloksista

Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että kaupungin riskienhallintaa toteutetaan voimassa olevan lainsäädännön ja ohjeiden mukaisesti. Tehdyt havainnot osoittavat kuitenkin myös sen, että riskienhallintaan kohdistuu kehittämistarpeita. Vaikka riskienhallinta on järjestetty lain mukaisesti ja on näin ollen teoreettisella tasolla hyvin hoidettu, näkyy riskienhallinta arjessa lähinnä hallinnollisena ja pakollisena velvoitteena, eikä hyötynä palvelualueilla, joissa asiat tehdään ja toteutetaan vaihtelevilla tavoilla.

Kaupungista löytyy tahtotila riskienhallinnan kehittämiseksi. Vaikuttavuus jää kuitenkin heikoksi. Tähän voi vaikuttaa se, että riskienhallinnan johtamiseen ei ole panostettu eikä sitouduttu, joten hyvin toteutetun työn hyödyt jäävät saavuttamatta. Lisäksi syynä voi olla muun muassa rajalliset resurssit suhteessa toimintakentän laajuuteen. Kuopion kaupungissa ei ole päätoimista riskienhallinnan asiantuntijaa, vaan riskienhallintatyötä tehdään oman toimen ohella monella eri foorumilla. Kun perustehtäviä on paljon, jää toiminnan kehittäminen helposti toissijaiseksi. Mikäli toimintaa halutaan kehittää, vaatii se riittävien resurssien, selkeiden tavoitteiden ja mahdollisten toimenpiteiden lisäksi ehdottomasti myös johdon sitoutumisen.

Riskienhallintatyöryhmän toiminta ei ole tarkoituksenmukaista eikä vaikuttavaa, sillä työryhmän työ ei näy nykytilanteessa esimerkiksi palvelualueille millään tavalla. Riskienhallintatyöryhmälle pitäisi laatia toimintasuunnitelma, ryhmän tulisi tunnistaa kaupunkitasoiset kehittämistoimet ja toimeenpanna ne palvelualueiden suuntaan. Lisäksi riskienhallintatyöryhmän tulisi sopia seurannasta ja seurata riskienhallintaan liittyvien toimenpiteiden kehittymistä.

Riskienhallintatyössä tulisi huomioida riskienhallinnan kolme itsenäistä tasoa: strateginen taso, taktinen taso ja toiminnallinen taso, jotka on tarkemmin kuvattu 3. luvussa. Strategisen tason riskienhallinta on sisällytetty talousarvion valmistelun vuosikelloon. Jotta riskienhallinta, sen johtaminen ja itse tekeminen jalkautuisivat kaupunkitasoiseksi toiminnaksi myös taktisella ja operatiivisella tasolla, tulisi riskienhallinta sisällyttää myös johtamisen vuosikelloon, jolloin riskienhallintaa käsiteltäisiin



omana aihealueenaan palvelualueiden johtoryhmissä sekä yksikkötasoisin toimintasuunnitelmiin, jolloin riskienhallinta ulottuisi myös operatiiviseen toimintaan ja olisi siten osa arjen työtä.

Vaikka Kuopion kaupungilla on käytössään tietojärjestelmiä, joihin kirjataan esimerkiksi työturvallisuuteen ja asiakas- ja potilasturvallisuuteen liittyviä sosiaali- ja terveydenhuollon vaara- ja haittatekijöitä, puuttuu kaupunkiorganisaatiosta kaupunkitasoiset, varsinaiseen riskienhallintatoimintaan tarkoitetut yhteiset työkalut, kuten esimerkiksi riskien arviointiin liittyvät riskimatriisit. Myöskään kehittämistoimia ei arvioida eikä suunnitella. Toiminnan yhtenäistäminen vaatiikin selkeät pelisäännöt eli ohjeet, työkalut riskien tunnistamiseen ja toteutumisen arviointiin sekä yhteisen tahtotilan. Suuressa organisaatiossa riskienhallintatyö vaatii jatkuvaa laaja-alaista koulutusta, jotta riskienhallinta jalkautuu osaksi jokapäiväistä toimintaa. Tärkeää onkin huolehtia myös esimiesten koulutuksesta ja perehdyttämisestä riskienhallintaan, jotta esimiehillä olisi yhtenäinen käsitys siitä, mihin kaikkiin asioihin ja milläkin tasolla riskejä tulisi arvioida ja huomioida. Riskienhallinnasta vastaa viime kädessä toiminnasta vastaava esimies.

Toimiva ja järjestelmällisesti hoidettu riskienhallinta tuo turvaa organisaation toiminnan jatkumiselle ja vahvistaa turvallisuuden tunnetta. Lisäksi organisaation mahdollisuus kohdata tavanomaisia mutta myös uusia, tuntemattomia riskejä vahvistuu. Koska riskit ovat usein keskenään linkittyneitä, muutos yhdessä riskissä voi heijastua vahvistavana tekijänä myös monissa muissa riskeissä. Ennakoiva toiminta korostuu esimerkiksi hankintojen valmisteluissa, joissa arvioidaan hankintojen vaikuttavuutta, mutta ei hankintoihin sisältyviä riskejä sekä hankkeissa ja projekteissa, joissa riskikartoitus tulisi tehdä jo ennen hankkeen tai projektin käynnistämistä. Järjestelmällisellä ja huolellisella riskien arvioinnilla riskit voidaan tunnistaa ajoissa, jolloin organisaatio pystyy myös paremmin varautumaan niihin. Kuopion kaupungin riskienhallinta ei perustu puhtaasti mihinkään riskienhallintamalliin tai -standardiin. Mikäli riskienhallinta rakennettaisiin hyödyntäen eri malleja ja standardeja, saataisiin luotua yhtenäinen käsitteistö ja vaiheittain etenevä riskienhallintaprosessi, jossa kaikki sen osa-alueet tulisivat huomioituiksi.

Kuopion kaupungin riskienhallinnan prosessissa tunnistettiin haastattelujen perusteella puutteita, joihin on tehty teorian pohjalta useita käyttökelpoisia kehittämissuhteita. Lähtökohtaisesti ei voida olettaa, että ehdotetut korjaukset tapahtuisivat hetkessä tai että kaikki kehittämistoimenpiteet toteutettaisiin yhdellä kertaa. Sen sijaan kaupunkiorganisaatio voi valita kehittämissuhteista ensiksi toteutettaviksi sellaiset ehdotukset, jotka eivät vaadi ylimääräisiä resursseja ja ovat ketterästi toteutettavissa. Valikoima on käytettävissä myös myöhemmin tulevaisuudessa. Kehittämissuhteista on koottu yhteenveto kohteittain seuraavalla sivulla olevaan taulukkoon.

TAULUKKO 1. Kehittämisehdotukset

Kohde	Kehittämisehdotus
Riskienhallinnan ohjeistus ja organisointi	Ohjeita ja riskienhallintapolitiikkaa tarkastellaan vähintään kerran valtuustokaudessa (neljän vuoden välein) ja päivitetään tarvittaessa.
	Sisäisen tarkastuksen riippumattoman toimintaympäristön turvaamiseksi sisäisen tarkastajan asema tulisi olla suoraan kaupunginjohtajan alaisuudessa.
	Sisäisen tarkastuksen resurssit turvataan, tarvittaessa esimerkiksi täydentävin ostopalveluin.
	Riskienhallintatyöryhmän roolit ja tehtäväkuva pitää täsmentää.
Tavoitteiden määrittely ja kohdentaminen	Strategiaa koskevat toimenpideohjelmat laaditaan valmiiksi, jotta ylätasolla oleva strategia saataisiin jalkautettua operatiiviselle tasolle, jolloin riskienhallinnan konkreettisten tavoitteiden määrittely helpottuisi.
	Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kaupunkitasoiset painopisteet ja niihin liittyvät toimenpiteet tuodaan esille talousarviossa palvelualuekohtaisesti.
Riskien tunnistaminen ja arviointi	Riskienhallintatyöryhmässä käydään läpi erilaisia riskien tunnistamismalleja, joiden pohjalta laaditaan kaupunkitasoinen riskienhallintatyökalu.
Riskienhallintatoimenpiteet	Riskien sietotasojen määrittely yhtenäistetään, jotta riskien arviointi ja niihin varautuminen helpottuu.
	Riskienhallintatyöryhmä varmistaa, että myös sisäiseen toimintaan liittyviin riskeihin kuuluvat riskienhallintatoimenpiteet on laadittu.
Riskiraportointi ja seuranta	Riskiraportoinnista annettuja aikatauluja noudatetaan. Tarvittaessa tarkentavia raportointiohjeita pyydetään toiminnasta vastaavalta taholta, esimerkiksi esimieheltä.
	Riskiraportointitiedon tuottamista kehitetään, jotta tiedon saatavuus helpottuu. Raportointimenettelyjä yhtenäistetään ja parannetaan siten, että raportointi toimii myös organisaatiotasojen välillä.
Riskienhallinnan arviointi ja jatkuva parantaminen	Riskienhallintatyöryhmän tehtäviin sisällytetään riskienhallinnan arviointi- ja kehittämistehtävä.
	Riskienhallinnan kehittämiseksi ja jatkuvalla parantamiselle asetetaan selkeät tavoitteet, joiden toteutumista seurataan.

## 8 POHDINTA

Ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyön tulisi olla työelämä- ja käytäntölähtöinen. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, millainen riskienhallinnan nykytila on Kuopion kaupungissa ja miten käytänteitä voisi edelleen kehittää. Tavoitteena oli, että tutkimuksessa syntyvän tiedon perusteella voitaisiin luoda kehittämissuhteita, jotka edistäisivät riskienhallinnan tilanteen parantamista. Koska tutkimuksen painopiste oli kehittämisessä, pidin kehittämistarpeita koskevia haastattelulöydöksiä tutkimuksen kannalta mielenkiintoisimpina. Tulosten yhteenvedossa todetaan, että kaupungin riskienhallintaa toteutetaan voimassa olevan lainsäädännön ja ohjeiden mukaisesti. Tutkimuksessa tehdyt havainnot kuitenkin osoittavat, että Kuopion kaupunkiorganisaatiosta löytyy myös kehittämistarpeita.

Riskienhallintaprosessin ensimmäinen vaihe on tavoitteiden määrittely ja kohdentaminen Ilmonen ym. (2016, 95). Näkisin, että kaiken tavoitteellisen toiminnan lähtökohtana tulisi olla selkeä, kirjattu tavoite ja työnjako, niin myös riskienhallinnan kehittämisessä. Kuten Kuusela ym. (2005, 135 - 136) toteaa, keskeisenä tehtävänä riskienhallinnassa on selvittää, mitä tietoa yleensä tarvitaan ja kuinka usein johdon tasot tätä tietoa tarvitsevat. Selkeiden tavoitteiden puuttuminen haastaa myös itse prosessia tehden siitä työläämmän ja vaikeaselkoisemman. Mandrun (2016, 82) mukaan ennen kuin ryhdytään toimiin riskienhallinnassa, on määriteltävä ja kohdennettava riskienhallinnan tavoitteet. Riskienhallinnan kirjatut tavoitteet ja tarkoitus nousivat esiin myös tutkimuslöydöksissä, erityisesti riskienhallinnan käsitteen selkiyttämisen ja seurannan sekä arvioinnin osalta.

Ala-ahon ym. (2019, 160) mukaan kuntien tulisi miettiä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tarkoituksenmukaista järjestämistä koko organisaatiossa. Riskienhallintaprosessi tulisi järjestää kokonaisvaltaisesti, sillä sektorikohtaisuus saattaa hämärtää kokonaiskuvan näkemistä. Lisäksi riskienhallinnan tulisi olla osa kunnan johtamisjärjestelmää, jotta se ei jää irralliseksi muusta toiminnasta. Samansuuntaisia löydöksiä oli myös haastatteluaineistossa. Kuten kohdassa 5.3 Riskienhallinnan organisointi todettiin, Kuopiossa toimii riskienhallintatyöryhmä, jonka kokoonpano ja tehtävät on päivitetty vuonna 2016. Haastatteluissa saadun tiedon mukaan ryhmän kokoonpanoa pidetään hyvänä, sillä jäseniksi on nimetty henkilöitä, jotka omien toimivaltuuksiensa mukaisesti voivat laittaa täytäntöön ryhmässä sovittuja asioita omilla vastuualueillaan. Soranääniäkin esiintyi, sillä haastatelluista kolme piti riskienhallintatyöryhmälle asetettuja tavoitteita epäselvinä. Myös koko riskienhallintatyöryhmän rooli koettiin epäselväksi, minkä voidaan katsoa olevan haastattelulöydöksenä sekä yllättävää että huolestuttavaa. Minkä tahansa ryhmän toiminnan tarkoituksen epäselvyys saattaa johtaa toiminnan tarkoituksen kyseenalaistamiseen, mikä on erityisen vahingollista, jos tämä kokemus syntyy ryhmän jäsenistön sisällä. Tässä tutkimuksessa onkin esitetty kehittämissuhteena, että riskienhallintatyöryhmän rooli ja tehtävänkuva kaipaavat täsmennystä. Näkisin, että tämä roolin ja tehtäväkuvan tarkentamisen työskentämisen tulisi lähteä liikkeelle ryhmän sisältä.

Toinen selkeä tutkimuslöydös on riskienhallinnan kehittämisen tarve. Kuopion kaupungissa ei ole päätoimista riskienhallinnan asiantuntijaa, vaan riskienhallintatyötä tehdään oman toimen ohella mo-

nella eri foorumilla. Toiminnan kehittäminen jää helposti perustehtävien jalkoihin. Toiminnan kehittäminen vaatisikin riittävien resurssien lisäksi selkeitä tavoitteita ja toimenpiteitä sekä johdon sitoutumista. Viime kädessä riskienhallinnasta vastaa toiminnasta vastaava esimies, joten esimerkiksi esimiesten koulutukseen panostamalla riskienhallinta olisi mahdollista jalkauttaa organisaatioihin pysyväksi osaksi jatkuvaa toimintaa.

Wolken (2017, 4) mukaan riskienhallinta on jatkuva prosessi eikä kertaluonteinen tapahtuma. Kuten luvussa 7.6 Riskienhallinnan arviointi ja jatkuva parantaminen käy ilmi, haastattelulöydösten perusteella riskienhallinnan toimivuutta ei arvioida systemaattisesti. Arvioinnin puuttuessa myöskään toimintaa ei voida kehittää tehokkaasti. Tässä työssä kehittämisehdotukseksi on esitetty, että riskienhallintatyöryhmän tehtäviin sisällytettäisiin arviointi- ja kehittämistehtävä, jolle myös asetettaisiin selkeät tavoitteet. Tutkimuslöydösten mukaan kaupungista löytyy tahtotila riskienhallinnan kehittämiseksi, mutta vaikuttavuus jää kuitenkin heikoksi. Syyinä voi olla muun muassa rajalliset resurssit suhteessa toimintakentän laajuuteen.

### 8.1 Tutkimuksen reliabiliteetti ja validiteetti sekä haastattelu tiedonkeruumenetelmänä

Tieteellisen työn luotettavuutta on tarkasteltava luotettavuuskäsitteillä, sillä ne toimivat mittareina tutkimustulosten laadun arvioimisessa (Kananen 2017, 175 - 176). Laadullisessa tutkimuksessa luotettavuutta ei voida arvioida kovin tarkasti, koska tutkimustulokset eivät ole laskettavissa. Luotettavuutta arvioidaankin näytön ja tutkijan oman arvioinnin mukaan, mikä asettaa tutkijan vastuulliseen asemaan tulosten tulkitsemisessa ja raportoinnissa. Yleiset luotettavuusmittarit ovat reliabiliteetti ja validiteetti. Reliabiliteetilla tarkoitetaan tulosten pysyvyyttä eli sitä, saataisiinko tutkimus uusimalla samat tutkimustulokset. Validiteetilla tarkoitetaan sitä, tutkitaanko oikeita asioita. Luotettavuuden varmistamiseksi työ on dokumentoitava riittävän tarkasti, jotta voidaan arvioida tutkijan tekemiä ratkaisuja. Lisäksi on muistettava perustella tutkijan tekemät valinnat ja ratkaisut, mikä lisää tutkimuksen uskottavuutta. Tutkimuksessa käytettävien tiedonkeruumenetelmien (esimerkiksi teemahaastattelun runko) ja tutkimukseen valikoitujen henkilöiden ja kohteiden valitsemisperusteiden läpinäkyvyys tulosten raportoinnissa lisää tutkimuksen luotettavuutta.

Tarkasteltaessa reliabiliteettia voidaan todeta, että tämä tutkimus voitaisiin toteuttaa uusimalla haastattelu samoilla tai samassa asemassa olevilla henkilöillä jollain määrättyllä aikavälillä, esimerkiksi viiden ja kymmenen vuoden kuluttua. Tutkimus on täten toistettavissa. Toistamalla tutkimus saataisiin tietoa siitä, kuinka riskienhallinta on kehittynyt, ja onko esimerkiksi työnjaossa ja vastuuhenkilöiden nimeämisessä tapahtunut edistymistä. Näkisin, että tutkimuksen toistettavuus tämän tyyppisessä prosessissa olisikin ensiarvoisen tärkeää, jollei välttämätöntä, sillä kyseessä on nimen omaan kehittämiskohde. Kuten aiemmin jo totesin, riskienhallinnassa on kyse jatkuvasta oman toiminnan arvioinnista suhteessa olemassa olevaan tietoon ja tapahtumiin. Riskienhallinnan jatkuva arviointi vaatii koko kaupungin kattavassa mittakaavassaan luotettavaa mittaristoa, jota tutkimuksen toistaminen voisi osaltaan tukea. Samoja haastattelukysymyksiä käyttämällä riskienhallinnasta saataisiin myös kulloinenkin ajankuva, jolloin voitaisiin luotettavasti vertailla, kuinka eri osa-alueilla on kehitytty.

Tässä opinnäytetyössä valitun tutkimusmenetelmän sekä aineistonkeruumenetelmän käyttö on perusteltua ja tällaisen tutkimuksen tekemisen kannalta tarkoituksenmukaista, sillä kyseessä on laadullinen tapaustutkimus. Kuten laadulliselle tutkimukselle on tyypillistä, tässäkin työssä ei voitu etukäteen varmistua siitä, millaista tietoa lopulta etsitään (Kananen 2017, 88). Kerättävän tiedon määrän ja laadun määrittelemättä jättämisellä varmistutaan siitä, että tutkimus ei ohjaile tutkimushaastatteluvastauksia, vaan vastaukset kumpuavat haastateltavien omista kokemuksista ja ajatuksista, vaikka haastattelukysymykset toimivatkin tiedonkeruun välineinä. Kerättävän tiedon tarkempi ennalta määrittelemättä jättäminen haastaa validiteetin käsitteen tutkimuksessa. Tässä tutkimuksessa alun perin esitettyjen tutkimuskysymysten laajuus (millainen riskienhallinnan nykytila on Kuopion kaupungissa ja miten käytänteitä voisi edelleen kehittää) on validiteetin arvioinnin kannalta haastavaa, mutta palvelee tarkoitustaan kartoittavassa haastattelututkimuksessa, jonka tulokset voivat käyttöön otettuina toimia kaupungin kehittämistyön pohjana.

Laadullisessa tutkimuksessa validiteettia haastaa myös tutkijan luomien haastattelukysymysten asettelu ja sanamuoto, mikä vastuuttaa tutkijaa tarkastelemaan luomaansa kysymyspatteristoa kriittisesti. Tutkimuksen luotettavuutta vahvisti myös se, että haastattelija ja haastateltavat ymmärsivät tutkimuksessa käytetyt käsitteet samalla tavalla. Tämä johtui siitä, että sekä haastattelija että haastateltavat ovat työnsä puolesta perehtyneet riskienhallinnan käsitteistöön. Kysymysten tulisi olla tiedonkeruun kannalta tarkoituksenmukaisia, mutta ne eivät saisi ohjailla haastateltavaa vastaamaan esimerkiksi tavalla, jonka haastateltava kokee miellyttävän tutkijan omia intressejä, tai sulkea pois tietynlaisia vastauksia. Haastattelu on myös tutkimusmenetelmänä haasteellinen, sillä haastatteluja purettaessa sekä tuloksia analysoitaessa tutkijan tulee erottaa varsinaiset tutkimuslöydökset vapaasta keskustelusta, hylätä joitain käytyjä keskusteluja asiaan liittymättöminä ja toisaalta omata herkkyyttä tarttua mielenkiintoiseen löydökseen, vaikkei se palvelisikaan aluksi asetettuja tutkimustavoitteita. Tässä tutkimuksessa käyttämäni haastatteluteemat pyrittiin luomaan siten, että ne jättävät tilaa haastateltavien omille ajatuksille, mutta käsittelevät nimenomaan tutkimuskysymysten mukaisia teemoja. Tarkoituksena oli ensisijaisesti tiedonkeruu nykytilasta, jotta kehittämistä voitaisiin suunnitella.

Tutkimuksen luotettavuutta arvioidessaan tutkijan on hyvä pohtia myös tutkimuksensa teorian alkuperää ja käytettyjen lähteiden luotettavuutta. Kutakin lähdedokumenttia käytettäessä tulisi pohtia sitä, kuka on dokumentin kirjoittaja, miksi teksti on tuotettu ja kenelle se on tarkoitettu. Tutkimuksessa käytettävien dokumenttien tuleekin olla objektiivisia (Kananen 2017, 120 - 121). Tässä tutkimuksessa käytetyt dokumentit, kuten hallintosääntö ja riskienhallintapolitiikka, ovat luotettavia, sillä ne on hyväksytty kaupungin toimielimissä, kaupunginvaltuustossa ja -hallituksessa. Lisäksi ne pohjautuvat lakitekstiin. Tälle tutkimukselle tarkoituksenmukaisten dokumenttien ollessa kaupungin toimintaa ohjaavia, kaupungin tasolla luotuja ja hyväksytyjä asiakirjoja, dokumenttien voidaan ajatella olevan myös kaupungin intressejä mahdollisimman hyvin palvelevia.

Teemahaastatteluilla kerätty aineisto analysoitiin litteroimalla tallennetut haastattelut. Tämän jälkeen aineisto jaoteltiin teemoittain. Teemoittain jaotellusta haastatteluaineistosta nostettiin suoria lainauksia kuhunkin teemaan liittyvän teorian yhteyteen. Esiin nousi niin teorian kanssa yhteneväisiä

näkemyksiä kuin myös seikkoja, jotka olivat ristiriidassa esitetyn teorian kanssa. Tutkimuksen tuloksina esitetyt kehittämissuhteet muodostettiin opinnäytetyössä käytetyn teorian ja haastatteluai-  
neiston perusteella.

Tämän tutkimuksen haastatteluissa selvisi, että riskienhallintatyöryhmän roolia, toimintaa ja tehtävänkuvaa aiotaan tarkastella uudelleen. Mielenkiintoista olisi, jos kaupungin tasolla toteutettavaa riskienhallintaa ja sitä ohjaavia dokumentteja vertailisi esimerkiksi toisen, samaa kokoluokkaa olevan kaupungin dokumenttien ja toimintatapojen kanssa. Kehittämistyössä paljon käytetty, niin sanottu benchmarking -menetelmä, voisi palvella riskienhallintakäytänteitä. Kyseeseen voisikin tulla esimerkiksi Kuopion kaupungin riskienhallinnasta vastaavien toimijoiden toteuttama yhteiskehittämishanke muiden kaupunkien vastaavien toimijoiden kanssa. Kuntien välillä tehty vertailu toimisi myös hyvin jatkotutkimuksen aiheena. Jatkokehitystyöksi sopisi hyvin myös riskienhallintaosaamisen kartoitus. Kartoitus voitaisiin toteuttaa esimiesasemassa toimiville henkilöille tehtävällä kyselyllä, jossa selvitetäisiin, millaisena henkilökohtainen riskienhallintaosaaminen koetaan ja mitä sen kehittämiseksi tarvittaisiin. Lisäksi selvitetäisiin, miten riskienhallintatyö näkyy omassa työssä ja mitä kehitettävää siinä on ja millaista apua esimiehet riskienhallintaan tarvitsevat. Saatuja tuloksia voitaisiin hyödyntää esimieskoulutuksissa.

## 8.2 Tutkimuksen ja oman oppimisprosessin tarkastelu

Tutkimuksen tekemiseen liittyy aina myös oppimista. Tutkimuksen alkuvaiheessa tutkijalla on oletuksia, ennakkokäsityksiä ja odotuksia siitä, millainen tutkimuksesta kokonaisuutena muodostuu, millaisia vastauksia tutkimuskysymyksiin ehkä saadaan ja kuinka tuloksia voitaisiin jatkossa käyttää. Tutkijan tulee asettaa omat oletuksensa muutoksille alttiiksi ja luopua omista ennakkokäsityksistään pystyäkseen tarkastelemaan tutkimustuloksia objektiivisesti. Tutkimuksen tekijän tulee myös valmistautua uudelleentarkastelemaan tutkimuskysymyksiä tutkimusprosessin edetessä. Tapaustutkimuksena tämä tutkimus soveltuu hyvin kehittämistyöhön. Kuten Ojasalo ym. (2015, 52) toteaa, tapaustutkimusta käytetään tyypillisesti silloin, kun halutaan ymmärtää kehittämisen kohdetta ja tuottaa uusia kehittämissuhteita.

Tätä tutkimusta tehdessäni huomasin, että tutkimus etenee oppimisprosessin lailla. Teorian yhdistäminen saatuihin löydöksiin (haastatteluissa esiin tulleisiin seikkoihin) lisäsi ymmärrystäni riskienhallinnasta, mutta herätti samalla joukon kysymyksiä ja jopa huolenaiheita. Riskienhallinta on aiheena ajankohtainen, sillä kaupunki joutuu kohtaamana useita haasteita vallitsevassa kriisitilanteessa. Kaupungin eri toimijat ponnistelevat turvallisuuteen, talouteen, resurssien riittämiseen, tiedottamiseen ja yleiseen epävarmuuteen liittyvien kysymysten parissa samalla, kun eri toimialoilla normaali työskentely on siirtynyt kokonaan etätyönä toteutettavaksi. Vallitseva tilanne loi luonnollisen alustan opinnäytetyön löydösten, erityisesti kehittämistarpeiden, pohdinnalle.

Koin haastavimmaksi tutkimuksen pohjimmaisena kysymyksen, riskienhallinnan luonteen, ymmärtämisen kokonaisvaltaisesti. Kaupungin hallinnon ollessa kaikessa järjestäytyneisyydessäänkin pirista-

loitunut, on haastavaa löytää yksiselitteisiä vastauksia esimerkiksi vastuukysymyksiin. Vaikka tutkimushaastateltaviksi valikoitiin aiheen rajaamisen vuoksi vain keskeisissä riskienhallinnan tehtävissä työskenteleviä henkilöitä, yhtenäisen linjan löytäminen haastattelulöydöksistä oli osin haasteellista. Ilahduttavaa oli se, että riskienhallinnan kriittiselle tarkastelulle ja kehittämiselle on selvästi tilausta.

Tämän opinnäytetyön tekeminen oli mielenkiintoinen prosessi, joskin haastava työn ohella tehtynä. Iloinen yllätys oli opinnäytetyön aiheen löytyminen oman tehtäväkentän ja kiinnostuksen alueelta. Oma roolini sekä Kuopion kaupungin työntekijänä, että tutkimuksen tekijänä antoi hyvät lähtökohdat syventää omaa ymmärrystäni kaupungin eri palvelualueiden työnjaosta ja kehityskohteista, toisaalta asiantuntevin ja toisaalta uteliain silmin. Koen, että opinnäytetyössäni onnistuin vastaamaan tilaajan tarpeeseen ja pystyin nostamaan esille useita käyttökelpoisia kehittämis ehdotuksia. Lisäksi koen, että opinnäytetyöni aihealueeseen perehtyminen ja nykytilan selvittäminen edistävät asiantuntijuuttani sekä ammatillista kehittymistäni. Koin työni parhaaksi anniksi juuri kehittämiskohteiden pohtimisen ja kehittämis ehdotusten luomisen. Tutkimustyön merkityksellisyys korostuu, mikäli sitä voidaan käyttää todellisessa riskienhallinnan kehittämisen suunnittelussa. Vastoin ennako-odotuksia en kokenut kaksoisrooliani Kuopion kaupungin tarkastustoimiston työntekijänä ja tutkimuksen tekijänä ongelmallisena, sillä en ollut mukana riskienhallintatyöryhmän jäsenenä eikä tehtävänäni ollut puuttua toiminnan kehittämiseen, vaan tehdä ehdotuksia käytänteiden kehittämiseksi. On hedelmällistä, että voin syventää opintojeni kautta sellaista osaamista, jota voin hyödyntää työelämässä.

## LÄHTEET JA TUOTETUT AINEISTOT

ALA-AHO, Virpi, LEPPÄNEN, Pasi ja OULASVIRTA, Lasse 2019. Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä. Helsinki: Alma Talent Oy.

AVEN, Terje 2011. On the new ISO guide on risk management terminology. Reliability Engineering and System Safety 96:2011. [Viitattu 2020-02-06.] Saatavissa: <https://www.sciencedirect.com.ezproxy.savonia.fi/science/article/pii/S0951832010002760?via%3Dihub>

COSO ERM 2017. Enterprise Risk Management Integrating with Strategy and Performance Executive Summary. [Viitattu 2020-02-06.] Saatavissa: <https://www.coso.org/Documents/2017-COSO-ERM-Integrating-with-Strategy-and-Performance-Executive-Summary.pdf>

HARJULA, Heikki ja PRÄTTÄLÄ, Kari 2019. Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 10. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy.

HEIKKILÄ, Tarja 2014. Tilastollinen tutkimus. 9. uudistettu painos. Porvoo: Edita Publishing.

HILTUNEN, Arto 2017. Johtamisesta. 3. painos. Helsinki: Talentum Media Oy.

HIRSJÄRVI, Sirkka, REMES, Pirkko ja SAJAVAARA, Paula 2009. Tutki ja kirjoita. 15. painos. Helsinki: Tammi.

ILMONEN, Ilkka, KALLIO, Jani, KOSKINEN, Jani ja RAJAMÄKI, Markku 2010. Johda riskejä. Helsinki: Pro Tammi.

ILMONEN, Ilkka, KALLIO, Jani, KOSKINEN, Jani ja RAJAMÄKI, Markku 2016. Johda riskejä: käytännön opas yrityksen riskienhallintaan. Toinen laitos. Helsinki: FINVA Finanssikoulutus Oy.

JUUTINEN, Sirpa 2016. Strategisen yritysvastuun käsikirja. Helsinki: Talentum Media Oy.

JUVONEN, Marko, KOSKENSYRJÄ, Mikko, KUHANEN, Leena, OJALA, Virva, PENTTI, Anne, PORVARI, Paavo ja TALALA, Tero 2014. Yrityksen riskienhallinta. Vantaa: Hansaprint.

KANANEN, Jorma 2008. KVALI. Kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja.

KANANEN, Jorma 2017. Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 234.

KILA 2019. Yleisohje tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. [Verkojulkaisu]. Työ- ja elinkeinoministeriö, Kirjanpitolautakunnankuntajaosto. [Viitattu 2020-01-02.] Saatavissa: [http://shop.kuntaliitto.fi/product\\_details.php?p=3615](http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3615)

KUNTALAKI 2015. L 10.4.2015/410. Finlex. Lainsäädäntö. [Viitattu 2019-12-12]. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>

KUNTALIITTO 2019. Korruptio ja eettisyys kunnassa. [Viitattu 2020-01-14]. Saatavissa: [http://shop.kuntaliitto.fi/product\\_details.php?p=3526](http://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=3526)

KUOPION KAUPUNKI 2018a. Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2018. [Verkojulkaisu]. [Viitattu 2019-12-15.] Saatavissa: [https://www.kuopio.fi/documents/7369547/8201623/Arviointikertomus\\_2018.pdf/f336cec3-7486-4a94-aeac-4c3153ebb3e2](https://www.kuopio.fi/documents/7369547/8201623/Arviointikertomus_2018.pdf/f336cec3-7486-4a94-aeac-4c3153ebb3e2)

KUOPION KAUPUNKI 2018b. Kuopion kaupungin talousarvio 2018. [Verkojulkaisu]. [Viitattu 2019-03-15.] Saatavissa: <https://www.kuopio.fi/documents/7369547/7882318/kv+18.12.2017+talousarvio+2018/f77d68a1-214b-4545-9bd4-ea7220b7b24e>

KUOPION KAUPUNKI 2018c. Osavuositarkastus tammi-elokuu 2018. [Verkojulkaisu]. [Viitattu 2019-03-15.] Saatavissa: [https://www.kuopio.fi/documents/7369547/7476555/Seurantaportti\\_elokuu2018.pdf/114cfc14-941e-40b7-8622-1c502315b52d](https://www.kuopio.fi/documents/7369547/7476555/Seurantaportti_elokuu2018.pdf/114cfc14-941e-40b7-8622-1c502315b52d)

KUOPION KAUPUNKI 2018d. Kuopion kaupungin tilinpäätös 2018. [Verkojulkaisu]. [Viitattu 2019-03-15.] Saatavissa: [https://www.kuopio.fi/documents/7369547/8201623/Tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+2018\\_netiversio.pdf/2dcd3e0f-f5ee-4242-84f9-03cb16d5de86](https://www.kuopio.fi/documents/7369547/8201623/Tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+2018_netiversio.pdf/2dcd3e0f-f5ee-4242-84f9-03cb16d5de86)



- KUOPION KAUPUNKI 2020. Kuopion kaupunki tilastotietoa. [Verkkajulkaisu]. [Viitattu 2020-01-02.] Saatavissa: <https://www.kuopio.fi/tilastotietoa>
- KUOPION KAUPUNKI, KUHA 2012. Sisäisen valvonnan yleisohje [intranet] Kuopion kaupungin sisäinen intranet Kuha. [Viitattu 2020-01-30]
- KUOPION KAUPUNKI, KUHA 2014. Riskienhallintapolitiikka [intranet] Kuopion kaupungin sisäinen intranet Kuha. [Viitattu 2020-01-30]
- KUOPION KAUPUNKI, KUHA 2017. Hallintosäätö [intranet] Kuopion kaupungin sisäinen intranet Kuha. [Viitattu 2020-01-15]
- KUUSELA, Hannu ja OLLIKAINEN, Reijo 2005. Riskit ja riskienhallinta. Tampereen yliopistopaino: Juvenes Print Oy.
- MANDRU, Lidia. 2016. How to control risks? Towards a structure of enterprise risk management process. Journal of Public Administration, Finance & Law 9:2016. [Viitattu 2019-12-31.] Saatavissa: <http://web.a.ebscohost.com.ezproxy.savonia.fi/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&sid=b5bc461e-c2f2-4593-8eae-bd599231e16e%40sdc-v-sessmgr03>
- MOELLER, Robert R. 2013. Executive's Guide to COSO Internal Controls. Understanding and Implementing the New Framework. Wiley Corporate F&a Ser. Vol. 639. Yhdysvallat: John Wiley & Sons.
- OJASALO, Katri, MOILANEN, Teemu ja RITALAHTI, Jarmo 2015. Kehittämistyön menetelmät. Uudenlaista osaamista liiketoimintaan. 3.-4. painos. Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- PELLINEN, Jukka 2017. Talousjohtaminen. 2. uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy.
- RATSULA, Niina 2016. Yrityksen sisäinen valvonta. 2. uudistettu painos. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- RISKIKOMPASSI 2019. [Verkkajulkaisu]. [Viitattu 2019-09-27.] Saatavissa: <https://riskikompassi.fi/>
- SFS-ISO 31000. [Verkkajulkaisu]. [Viitattu 2019-09-27.] Saatavissa: <https://online-sfs-fi.ezproxy.savonia.fi/fi/index/tuotteet/SFS/ISO/ID2/3/652941.html.stx>
- SUOMINEN, Arto 2003. Riskien hallinta. 3. uudistettu painos. Porvoo: Wsoy.
- TUOMI, JOUNI ja SARAJÄRVI, Anneli 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.
- TYÖTURVALLISUUSLAKI 2002. L 22.8.2002/738. Finlex. Lainsäädäntö. [Viitattu 2019-12-12]. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020738?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=ty%C3%B6turvallisuuslaki>
- VIRTANEN, Petri ja STENVALL, Jari 2010. Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- WOLKE, Thomas 2017. Risk management. Saksa: Berliini: De Gruyter, Oldenbourg.

## LIITE 1: TEEMAHAASTATTELURUNKO

### 1. Tavoitteiden määrittely ja kohdentaminen

- Tavoitteenasettelu
  - Tavoiteasetanta
    - Ovatko sisäistä valvontaa- ja riskienhallintaa koskevat tavoitteet selkeitä?
  - Strategia
    - Huomioidaanko strategia?
- Valvontatoimenpiteet
  - Riskienhallinnan organisoituminen

### 2. Riskien tunnistaminen ja arviointi

- Riskien tunnistaminen
  - Onko riskimatriisit ja -kartoitukset laadittu?
  - Työkalut tunnistamiseen
  - Millaisia riskien jaottelumalleja käytössä?
- Riskien arviointi
  - Miten riskejä arvioidaan?
  - Miten riskien sietotasot määritellään?

### 3. Riskienhallintatoimenpiteet

- Riskeihin vastaaminen
  - Mitä toimenpiteitä käytetään?

### 4. Riskiraportointi ja seuranta

- Riskeistä viestiminen

### 5. Riskienhallinnan arviointi ja jatkuva parantaminen

- Toiminnan arviointi
- Riskienhallinnan kehittäminen

